

Evaluation des Bundesgesetzes über die Archivierung (BGA)

Schlussbericht

Christian Bolliger, Michèle Gerber (Büro Vatter, Politikforschung & -beratung, Bern)

Bertil Cottier (Università della Svizzera italiana, Facoltà di Scienze della comunicazione)

Bern, 17. Dezember 2020

Zusammenfassung

Das Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (SR 152.1, Archivierungsgesetz, BGA) ist am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten. Es regelt die Archivierung von «rechtlich, politisch, wirtschaftlich, historisch, sozial oder kulturell wertvollen Unterlagen des Bundes», unabhängig vom Informationsträger (Papier, digitale Daten, etc.). Archivierung soll die dauerhafte Nachvollziehbarkeit und die Transparenz staatlichen Handelns gewährleisten. Damit trägt sie zur Rechtssicherheit sowie zur kontinuierlichen und rationellen Verwaltungsführung bei, und sie schafft Voraussetzungen für die historische und sozialwissenschaftliche Forschung (Art. 2 BGA). Das BGA ist mittlerweile seit zwanzig Jahren in Kraft und wurde nun im Auftrag des Schweizerischen Bundesarchivs erstmals evaluiert. Den Anstoss dazu gab das Postulat «Umsetzung des Bundesgesetzes über die Archivierung» von Ständerat Claude Janiak (18.3029).

Evaluationsgegenstand

Der Geltungsbereich des BGA umfasst vereinfacht alle Behörden und Organisationen, die Bundesaufgaben wahrnehmen (Kantone ausgenommen). Zu den archivierungspflichtigen Stellen gehören Bundesrat und Verwaltung, Parlament und Gerichte, aber auch die Armee, die Vertretungen im Ausland, autonome Anstalten des Bundes (z.B. SBB) und weitere Organisationen. Ebenfalls umschreibt das BGA, welche dieser Stellen ihre Unterlagen beim Bundesarchiv abliefern, und welche Stellen ihre Unterlagen selbst archivieren (selbständige Archivierung). Der vom BGA geregelte Archivierungsprozess umfasst erstens die Phase der Sicherung des Archivguts mit folgenden Teilprozessen: Informationsverwaltung bei den archivierungspflichtigen Stellen, Bestimmen der archivwürdigen Unterlagen, Abliefern dieser Unterlagen ans Archiv, langfristiges Sichern der Unterlagen. Die zweite Phase bezieht sich auf die Gewährleistung des Zugangs zum Archivgut unter Wahrung der öffentlichen und privaten Schutzinteressen. Sie umfasst folgende Teilprozesse: Festlegen von Schutzfristen, Archivgut zugänglich machen, Einsichtsgesuche während der Schutzfrist prüfen.

Die Rahmenbedingungen der Archivierung haben sich seit Inkrafttreten des Gesetzes gewandelt. Zu beachten sind dabei vorab Veränderungen aufgrund der Digitalisierung (z.B. Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung beim Bund, Einführung eines Online-Zugangs zum Archivgut) und die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung per 1. Juli 2006.¹

¹ Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3, Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ)

Erkenntnisinteresse und Vorgehen

Das Ziel der Evaluation ist es, die aktuelle Zweckmässigkeit sowie die Wirksamkeit des BGA und seines Vollzugs zu beschreiben, zu prüfen und zu bewerten. Die Resultate der Evaluation sollen einerseits dem Bundesarchiv und den Bundesstellen helfen, ihren Vollzug des BGA zu verbessern und andererseits der Rechenschaftslegung gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit dienen.

In der ersten Phase der Evaluation wurde der Evaluationsgegenstand erfasst und ein Evaluationskonzept entwickelt. Diese Arbeiten stützten sich auf das bereits bestehende Wirkungsmodell (Büro Vatter 2019), auf die rechtlichen Grundlagen und Materialien der Archivierung und weitere Dokumente sowie Gespräche mit Mitarbeitenden des Bundesarchivs. Die empirischen Erhebungen umfassten Online-Befragungen und vertiefende Interviews bei archivierungspflichtigen Stellen sowie bei Nutzenden des Bundesarchivs. Auch mit Mitarbeitenden des Bundesarchivs erfolgten vertiefende Interviews. Ergänzend wurden Dokumente und statistische Daten zur Archivierungspraxis ausgewertet. Ein spezifisches Modul war der vertieften Analyse rechtlicher Fragen gewidmet.

Grundsätzlich positive Gesamtbilanz nach 20 Jahren BGA

► *Das Grundkonzept der Archivierung hat sich im Allgemeinen bewährt.* Im Grundsatz stimmen die archivierungspflichtigen Stellen und die Nutzenden der Archive des Bundes trotz ihrer bisweilen durchaus divergierenden Interessen weitgehend darin überein, dass sich das im BGA angelegte Konzept der Archivierung bewährt hat. Die grosse Mehrheit in beiden Akteursgruppen ist erstens der Ansicht, dass die Archivierung, Lesbarkeit und Auffindbarkeit der archivwürdigen Unterlagen zumindest «eher gewährleistet» ist. Zweitens bezeichnet sie das Konzept von freier Einsicht *nach* der Schutzfrist und Interessenabwägung im Einzelfall *während* der Schutzfrist insgesamt als ausgewogen (archivierungspflichtige Stellen) respektive als «eher gut» oder «gut» (Nutzende). Die archivierungspflichtigen Stellen anerkennen die Notwendigkeit der Archivierung und ihren Beitrag zur Nachvollziehbarkeit und zur Transparenz staatlichen Handelns und sehen auch für sich selbst einen Nutzen in der Archivierung.

► *Digitaler und rechtlicher Wandel fordern die Archivierung heraus.* Die Digitalisierung und der Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip fordern jedoch die Archivierung heraus. Ebenfalls zeigten sich in der Evaluation Unklarheiten in den rechtlichen Regelungen, die zu Umsetzungsproblemen führen. Auch wurde in mehreren Aspekten den rechtlichen Vorschriften in der Praxis nicht nachgelebt, oder diese haben sich in der Praxis nicht so gut bewährt wie erwartet. Nachfolgend werden die zentralen Herausforderungen der Archivierung beschrieben. Daneben gibt die Evaluation weitere, etwas weniger zentrale Empfehlungen ab, die in der Zusammenfassung nicht wiedergegeben werden.

Herausforderungen und Stossrichtungen zur Sicherung der Unterlagen

► *Stossrichtung 1: Qualität der Informationsverwaltung sichern.* Mit dem flächendeckenden Bestehen von Ordnungssystemen und der weitgehend umgesetzten digitalen Informationsverwaltung in GEVER-Systemen ist in der Bundesverwaltung ein tragfähiges Fundament zu einer umfassenden Erfüllung der Archivierung gelegt. Doch es ist noch unsicher, wie konsequent die Mitarbeitenden der Verwaltung im Alltag mit diesen zentralen Instrumenten arbeiten. Die Evaluation regt hierzu verschiedene Instrumente an, die auch kombiniert einsetzbar sind: In Frage kommen etwa Kontrollmöglichkeiten des Bundesarchivs (Adaption des aus der analogen Zeit stammenden Inspektionsrechts nach Art. 5 Abs. 2 BGA), die Selbstkontrolle der Amtsstellen oder eine Evaluation des Standard-GEVER-Systems Acta Nova.

► *Stossrichtung 2: Ressourcen für rechtzeitige Ablieferungen schaffen.* Dass alle Stellen ihre Unterlagen fristgerecht abliefern, ist trotz der vorgesehenen automatisierten Ablieferung der in GEVER-Systemen geführten Unterlagen nicht gesichert. Damit besteht das Risiko, dass Unterlagen zu lange dem Zugang im Archiv entzogen bleiben. Besonders anspruchsvoll und aufwändig ist zudem die Ablieferung von Fachanwendungen und Datenbanken. Auch harren noch viele analoge Bestände der Ablieferung, was sowohl bei den anbietepflichtigen Stellen als auch beim Bundesarchiv Ressourcen bindet. Die Evaluation regt zur Entlastung ein spezielles Aufräumprojekt an (siehe zudem Stossrichtung 9).

Herausforderungen und Stossrichtungen beim Zugang zu den archivierten Unterlagen

► *Stossrichtung 3: Kontrollmechanismen und Transparenz der Rechtsanwendung stärken.* Die Kriterien für den Schutz von Unterlagen aufgrund von privaten und öffentlichen Interessen (Art. 12 BGA) räumen den archivierungspflichtigen Stellen bei ihren Entscheidungen über verlängerte Schutzfristen und über Einsichtsgesuche einen grossen Ermessensspielraum ein. Während Nutzende die entsprechende Praxis dieser Stellen teils als unverhältnismässig kritisieren, bezeichnen die Stellen den Spielraum aufgrund der Heterogenität des Archivguts als notwendig. Kritisch ist aus Sicht der Evaluation insbesondere, dass die gesetzlich vorgesehenen Kontrollmechanismen sich nicht bewährt haben und dass wenig Transparenz über die Entscheide der archivierungspflichtigen Stellen besteht. So können diese etwa entgegen dem Willen des Gesetzgebers weitgehend autonom über verlängerte Schutzfristen entscheiden. Bei Einsichtsgesuchen erweist sich das Rechtsmittel der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht bei einer Ablehnung als zu hochschwierig (Dauer, Kostenrisiko). Bei gewissen Stellen (z.B. Parlament, Bundesgericht, Nationalbank) besteht diese Möglichkeit nicht einmal. Die Evaluation schlägt deshalb vor, die unabhängige Kontrolle verlängerter Schutzfristen zu stärken und bei der Einsicht ein niederschwelligeres Verfahren einzurichten, z.B. nach dem Vorbild des Schlichtungsverfahrens im BGÖ.

► *Stossrichtung 4: Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip nachvollziehen.* Das Öffentlichkeitsprinzip betrifft amtliche Dokumente, die unter das BGÖ fallen (also nach dessen Inkrafttreten am 1.7.2006 erstellt oder empfangen wurden). Es stellt sich die Frage, wie die Einsicht in solche BGÖ-Dokumente nach der Archivierung zu regeln ist. Deren Zahl wird

stark zunehmen. Es ist deshalb gesetzgeberisch zu klären, welches Recht bei der Einsicht in archivierte gemäss BGÖ zugängliche Dokumente anzuwenden ist. Drei Varianten bieten sich an: Erstens das Zugangsverfahren nach BGÖ, zweitens das Einsichtsverfahren nach BGA und drittens der Grundsatz, wonach das je nach Fall für die Einsicht vorteilhaftere Recht anzuwenden sei, wie dies vom Bundesarchiv respektive dem Bundesamt für Justiz und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten aktuell bereits empfohlen wird. Zur Vorbereitung empfehlen sich vertiefende Abklärungen, die auch die Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Aarhus-Konvention zum Umgang mit Unterlagen der öffentlichen Hand einschliessen. Diese Rechtsentwicklungen legen nahe, dass die Abkehr vom Geheimnisprinzip hin zu einem erweiterten Zugangsrecht nicht mehr zwingend nur BGÖ-Dokumente betrifft.

► *Stossrichtung 5: Vom Prinzip der Unteilbarkeit des Dossiers bei der Einsicht abrücken.* Bis heute können sich Einsichtsgesuche ins Archivgut mit wenigen Ausnahmen nur auf ganze Dossiers beziehen, nicht auf einzelne Dokumente. Bis auf diese Ebene sind die Unterlagen im Archiv erschlossen. Das Dossier als Einheit in der Informationsverwaltung und im Archiv wird vorderhand weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Dies einerseits, weil viele Nutzende weiterhin ein grosses Interesse haben dürften, sämtliche Dokumente eines Geschäfts integral zu sichten, andererseits, weil eine Erschliessung jedes einzelnen Dokuments im Archiv mit eigenen Findmitteln trotz der Fortschritte der Digitalisierung aktuell noch nicht gewährleistet ist und als sehr aufwändig erscheint. Die Unteilbarkeit des Dossiers erschwert aber die Einsicht in gewissen Fällen, weil sich das Einsichtsrecht prinzipiell aus dem schützenswertesten Dokument im Dossier ergibt. Dem vermutlich steigenden Bedarf, vom Prinzip der Unteilbarkeit abzurücken, sollte entsprochen werden, sonst kann z.B. bei archivierten BGÖ-Dokumenten dem Zugangsrecht nach BGÖ nicht entsprochen werden. Bereits heute gewährte Ausnahmen von der Einheit Dossier sind offiziell und transparent zu kommunizieren. Mittel- bis längerfristig sollen die Potenziale der digitalen Informationsverwaltung dazu genutzt werden, die Erschliessung der archivierten Unterlagen über Metadaten soweit als möglich auch auf Ebene der Dokumente zu gewährleisten. Ebenfalls sollte die Ablieferung und Erschliessung von Subdossiers geprüft werden.

Weitere zentrale Herausforderungen und Stossrichtungen

► *Stossrichtung 6: Geltungsbereich des BGA klären und durchsetzen.* Der Geltungsbereich des BGA ist nicht abschliessend geklärt, und es ist deshalb davon auszugehen, dass nicht alle Stellen, die dem BGA unterstellt wären, gemäss den Grundsätzen dieses Gesetzes archivieren. Diese Lücken betreffen insbesondere Personen öffentlichen und privaten Rechts, denen der Bund Vollzugsaufgaben übertragen hat (Art. 1 Abs. 1 Bst. h BGA). Solche Lücken beeinträchtigen die Nachvollziehbarkeit öffentlichen Handelns. Sie sollten deshalb nicht mehr hingenommen werden. Die Evaluation regt erstens an, den Kreis der archivierungspflichtigen Stellen der Bundesverwaltung konsequent mit dem Geltungsbereich des Regierungs- und

Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) abzustimmen. Zweitens schlägt sie das Führen eines möglichst umfassenden Inventars der Personen des öffentlichen und privaten Rechts vor, denen Vollzugsaufgaben übertragen werden. Weiter sollte künftig die Archivierungspflicht konsequent mitbedacht werden, wenn Bundesaufgaben an Dritte übertragen werden.

► *Stossrichtung 7: Der selbständigen Archivierung mehr Beachtung schenken.* Die Archivierungspraxis der selbständig archivierenden Stellen genügt nicht durchgängig dem gesetzlich grob umschriebenen und vom Bundesarchiv konkretisierten Standard. Dieser Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist entgegenzutreten, denn die selbständig archivierenden Stellen sind aufgrund ihres Volumens an Unterlagen nicht zu vernachlässigen. Es ist an der Politik zu entscheiden, inwieweit hierfür den Akteuren mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden sollen und/oder die Durchsetzungsmacht des Bundesarchivs zu stärken ist. Gleichzeitig empfiehlt es sich, die Erwartungen an die selbständig archivierenden Stellen rechtlich präziser festzulegen. Damit können Konflikte zwischen diesen Stellen und dem Bundesarchiv verringert werden.

► *Stossrichtung 8: Verhältnis zwischen Bundesarchiv und archivierungspflichtigen Stellen überdenken.* Das Bundesarchiv verfügt zwar bezüglich der Informationsverwaltung und der Ablieferung der Unterlagen über Weisungs- und Aufsichtskompetenzen. Das Bundesarchiv ist aber nicht stark genug ausgestattet, um die gesetzlichen Standards durchzusetzen, wenn archivierungspflichtige Stellen sich nicht durch Beratung und Unterstützung von deren Nutzen überzeugen lassen. Aufgrund der teils kritischen Erfahrungen drängt sich hier eine Rollenklärung auf. Es empfiehlt sich zu prüfen, ob entweder die Eigenverantwortung der archivierungspflichtigen Stellen gestärkt und die Rolle des Bundesarchivs stärker auf die Beratung und Unterstützung fokussiert werden soll, oder ob das Bundesarchiv eine stärkere Durchsetzungsmacht (Stärkung der Aufsichtsinstrumente) als bisher erhalten soll.

► *Stossrichtung 9: Zukunftsmodelle der Archivierung ins Auge fassen.* Die bisher vollzogenen Digitalisierungsschritte bei der Archivierung können vereinfacht so verstanden werden, dass die einzelnen Komponenten des bisherigen, analogen Modells der Archivierung in die digitale Welt übertragen wurden, das Modell als solches hingegen bisher nicht grundsätzlich verändert wurde. Verschiedene punktuelle Herausforderungen können mit Optimierungen innerhalb dieses Modells angegangen werden. Es ist jedoch nicht gesichert, dass sich dieses Modell auch in Zukunft dauerhaft und uneingeschränkt bewährt. Bereits heute zeigen sich beispielsweise bei der Archivierung von Fachanwendungen und Datenbanken grössere Probleme. Deren Ablieferung ans Archiv ist aufwändig und in gewissen Fällen sogar grundsätzlich in Frage gestellt, weil die Stellen ihre Daten teils zwar nicht mehr verändern, aber dauerhaft verwenden. Auch sind die Möglichkeiten, diese Unterlagen einzusehen, nicht sehr nutzerfreundlich. Das Bundesarchiv und die Bundesverwaltung sollten deshalb gemeinsam über neue Formen und Modelle der Archivierung nachdenken, welche diesen Typen von Unterlagen besser entsprechen. Sonst besteht das Risiko, dass bedeutende Teile des Verwaltungshandelns der Archivierung entzogen bleiben.

Condensé

La loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (RS 152.1, LAr) est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1999. Elle régit l'archivage des « documents de la Confédération qui ont une valeur juridique, politique, économique, historique, sociale ou culturelle », quel que soit le support de l'information (papier, données numériques, etc.). L'archivage tend à assurer la traçabilité et la transparence à long terme de l'action gouvernementale. Elle contribue ainsi à la sécurité juridique ainsi qu'à une gestion administrative durable et rationnelle, créant les conditions nécessaires à la recherche en sciences historiques et sociales (art. 2 de la LAr). La LAr est en vigueur depuis vingt ans. Dans le sillage du postulat « Mise en œuvre de la loi fédérale sur l'archivage » du Conseiller aux Etats Claude Janiak (18.3029) et à la demande des Archives fédérales suisses, elle était évaluée pour la première fois.

Objet de l'évaluation

Le champ d'application de la LAr recouvre, grosso modo, l'ensemble des autorités et organismes qui accomplissent des tâches fédérales (à l'exception des cantons). Les autorités et organismes soumis à l'obligation d'archivage sont le Conseil fédéral et l'administration, le Parlement et les tribunaux, mais aussi l'armée, les représentations à l'étranger, les institutions fédérales autonomes (par exemple les CFF) et d'autres organisations. La LAr distingue les organismes qui soumettent leurs documents aux Archives fédérales de ceux qui les archivent eux-mêmes (archivage autonome). Le processus d'archivage réglementé par la LAr débute par la phase de sécurisation du matériel d'archives, qui comprend les étapes suivantes : gestion de l'information au sein des entités tenues à l'archivage, détermination des documents dignes d'être archivés, versement de ces documents aux archives, conservation à long terme des documents. La deuxième phase vise à garantir l'accès aux documents d'archives tout en préservant, le cas échéant, les intérêts publics et privés au secret. Elle comprend les étapes suivantes : fixation des délais de protection, mise à disposition des archives, examen des demandes d'accès pendant la période de protection.

Les conditions cadre de l'archivage se sont modifiées depuis l'entrée en vigueur de la loi. Deux facteurs doivent tout particulièrement être pris en compte : Les changements induits par la numérisation des fonds (par exemple, l'introduction de la gestion électronique des affaires au niveau fédéral, l'introduction de l'accès en ligne aux documents d'archives) et la consécration du principe de publicité des documents administratifs le 1^{er} juillet 2006.²

Objectifs de l'évaluation et démarche méthodologique

L'objectif de l'évaluation était de décrire, d'examiner et d'évaluer l'opportunité et l'efficacité de la LAr et de ses mesures d'exécution. Les résultats de l'évaluation contribueront à améliorer

² Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3, Loi sur la transparence, LTrans)

l'exécution de la LAr par les Archives fédérales et par les organismes fédéraux ; ils s'inscrivent également dans une démarche de reddition des comptes aux politiciens et au grand public.

La première phase de l'évaluation a consisté à définir le champ de l'évaluation et à élaborer un concept d'évaluation. Ce travail s'est fondé sur un modèle d'analyse préexistant (Büro Vatter 2019), sur le cadre juridique de l'archivage, sur divers documents y relatifs ainsi que sur des entretiens avec des employés des Archives fédérales. Les enquêtes empiriques comprenaient des sondages en ligne et des entretiens approfondis avec les services tenus d'archiver et avec les utilisateurs des Archives fédérales. Des entretiens approfondis ont aussi été conduits avec certains employés des Archives fédérales. En outre, des documents et des données statistiques sur les pratiques d'archivage ont été étudiés. Un module spécifique a été consacré à l'analyse approfondie des questions juridiques.

Bilan global principalement positif de la LAr après 20 ans d'existence

► *Le concept de base de l'archivage a généralement fait ses preuves.* Malgré des intérêts parfois divergents, les organes responsables de l'archivage et les utilisateurs des Archives fédérales concordent dans une large mesure dans leur appréciation positive du concept d'archivage de la LAr : généralement, il a fait ses preuves. Premièrement, les deux groupes d'acteurs sont dans leur grande majorité d'avis que l'archivage, la lisibilité et le repérage des documents dignes d'être archivés sont pour le moins « plutôt garantis ». Deuxièmement, ils décrivent le concept de libre accès à *l'échéance du délai de protection* et d'accès *pendant le délai de protection* conditionné à un intérêt individuel prépondérant comme étant globalement satisfaisant (organismes soumis à l'archivage) ou comme « plutôt bon », voire « bon » (utilisateurs). Les services soumis à l'archivage reconnaissent la nécessité de l'archivage et sa contribution à la traçabilité et à la transparence de l'action gouvernementale ; ils voient également dans l'archivage un avantage pour eux-mêmes.

► *Les changements induits par la numérisation de l'archivage de même que l'évolution du cadre juridique pertinent sont des défis majeurs.* La numérisation ainsi que le changement de paradigme induit par le principe de publicité mettent à l'épreuve l'archivage. De surcroît, l'évaluation a révélé que la réglementation légale présentait des lacunes et n'était pas exempte d'incertitudes, lesquelles entraînent des problèmes de mise en œuvre. En outre, à plusieurs reprises, les normes pertinentes n'ont pas été suivies en pratique ou n'ont pas eu les effets attendus. Les principaux défis de l'archivage sont décrits ci-dessous. D'autres ont aussi donné lieu à des recommandations, un peu moins importantes, qui ne sont pas mentionnées dans le présent condensé.

Défis et orientations pour la sécurisation des documents

► *Principe directeur 1 : Assurer une gestion de l'information de qualité.* L'uniformisation des systèmes de classement et la mise en œuvre à large échelle du système de gestion numérique des informations GEVER a permis à l'administration fédérale de se doter de bases solides pour un archivage compréhensif. Cependant, il est difficile de saisir dans quelle mesure les employés de l'administration fédérale recourent régulièrement à ces nouveaux instruments.

A cet effet, l'évaluation suggère diverses possibilités (combinables entre elles, le cas échéant) : attribuer aux Archives fédérales un pouvoir de contrôle (à l'instar des compétences d'inspection remontant à l'ère analogique que lui attribue l'art. 5 al. 2 LAr), promouvoir l'autocontrôle au sein des services ou encore procéder à une évaluation du système standard GEVER Acta Nova.

► *Principe directeur 2 : Réunir les ressources permettant le versement en temps voulu.* Bien que les systèmes GEVER permettent le versement automatisé des documents sous leur gestion, il n'est pas certain que tous les services versent leurs documents dans les délais. Le risque existe donc que des documents ne soient pas accessibles, faute d'avoir été versés aux archives. A cela s'ajoute que le versement d'applications spécialisées et de bases de données est une tâche ardue et coûteuse. Enfin, de nombreux fonds analogiques n'ont pas été versés aux Archives fédérales, en attente des ressources nécessaires tant dans les services qui sont tenus de les offrir qu'aux Archives fédérales. L'évaluation suggère l'adoption d'un projet spécial de mise en conformité pour réduire le nombre de ces fonds dormants (voir aussi le principe directeur 9).

Défis et orientations en matière d'accès aux documents archivés

► *Principe directeur 3 : renforcer les mécanismes de contrôle et la transparence de l'application des normes légales.* Définis en termes très généraux, les intérêts privés et publics protégés (art. 12 LAr) laissent aux services compétents une large marge d'appréciation que ce soit pour prolonger un délai de protection ou pour admettre ou rejeter une requête de consultation pendant le délai de protection. Alors que les utilisateurs déplorent quelquefois les pratiques disproportionnées que peut entraîner pareille latitude d'appréciation, les services la défendent en raison de l'hétérogénéité des biens archivés. L'évaluation a révélé tant la défaillance des mécanismes de contrôle que le peu de transparence des décisions prises par les services. Ainsi, contrairement à la volonté du législateur, les services peuvent prolonger quasiment à leur guise les délais de protection. S'agissant des demandes d'accès, un recours devant le Tribunal administratif fédéral en cas de rejet s'avère illusoire (durée et coûts des procédures). Pour certains organes (par exemple le Parlement, le Tribunal fédéral, la Banque nationale), cette voie de droit n'existe même pas. L'évaluation propose donc de renforcer le contrôle indépendant sur la prolongation des délais de protection et d'établir une procédure de règlement des litiges plus souple, à l'instar, par exemple, de la procédure de médiation instituée par la LTrans.

► *Principe directeur 4 : tirer les conséquences du changement de paradigme induit par la consécration du principe de publicité.* Institué par la LTrans, le principe de publicité vise les documents créés ou reçus après son entrée en vigueur, le 1.7.2006. La question se pose dès lors de savoir quelles règles gouvernent l'accès à ces documents, une fois versés aux archives. Leur nombre allant augmenter considérablement dans un futur proche, il importe que le législateur apporte les précisions nécessaires. Trois options sont envisageables: Premièrement, la procédure d'accès définie par la LTrans demeure applicable ; deuxièmement, la procédure d'accès selon la LAr devient applicable ; troisièmement enfin, le principe de la loi la

plus favorable à l'accès est applicable, à la lumière des circonstances de chaque requête ; cette dernière option est celle qui, aujourd'hui déjà, a la faveur des Archives fédérales, de l'Office fédéral de la justice et encore du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Le législateur ne pourra se prononcer que sur la base d'un examen juridique approfondi, qui devra notamment prendre en compte l'évolution de la jurisprudence sur le droit à l'information de la Cour européenne des droits de l'homme et le large accès aux documents sur l'environnement institué par la Convention d'Aarhus. Ces développements récents montrent que le renversement du principe de secret au profit du principe de publicité ne concerne plus les seuls documents qui tombent sous le coup de la LTrans.

► *Principe directeur 5 : s'écarter du principe de l'indivisibilité du dossier lorsque le droit d'accès est en jeu.* Jusqu'à présent, à quelques exceptions près, les demandes de consultation des archives ne peuvent porter que sur des dossiers entiers, et non sur des documents individuels. L'archivage est en effet effectué au niveau dossier. Le dossier en tant qu'unité de gestion de l'information et des archives continuera à jouer un rôle primordial à l'avenir. Et ce, parce que de nombreux utilisateurs souhaiteront, encore et toujours, consulter l'ensemble des documents relatifs à une affaire donnée ; de surcroît, quand bien même la numérisation progresse de jour en jour, l'indexation individuelle de chaque document et la fourniture d'instruments de recherche adéquats sont loin d'être garanties, notamment en raison des coûts élevés qu'elles engendrent. Reste que l'indivisibilité du dossier fait obstacle à la consultation dans certains cas, car celle-ci en vient à dépendre du document, au sein du dossier, qui s'avère le plus digne de protection. Sans s'écarter du principe de l'indivisibilité, il deviendra difficile d'accorder l'accès aux documents LTrans aux conditions plus favorables posées par cette loi. Quant aux dérogations au principe de l'unité de dossier consenties actuellement, elles doivent être communiquées officiellement et de manière transparente. À moyen et à long terme, il convient d'utiliser les possibilités offertes par la gestion de l'information numérique afin que les documents archivés puissent être rendus accessibles, dans la mesure du possible, par le biais des métadonnées au niveau du document. Les possibilités de constituer et d'indexer des sous-dossiers devraient également être explorées.

Autres défis et principes directeurs

► *Principe directeur 6 : Clarifier et faire respecter le champ d'application de la LAr.* Le champ d'application de la LAr n'est pas clairement délimité ; dès lors, on ne peut exclure que l'une ou l'autre entité, pourtant soumise à la LAr, n'archive pas conformément aux principes posés par cette loi. Ces doutes concernent notamment les personnes de droit public et de droit privé auxquelles la Confédération a délégué des tâches d'exécution (art. 1 al. 1 let. h LAr). Pareilles lacunes nuisant à la traçabilité de l'action publique ne devraient donc plus être tolérées. L'évaluation suggère, en premier lieu, que le cercle des services de l'administration fédérale soumis à l'archivage gagnerait en cohérence s'il était coordonné avec le champ d'application de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Deuxièmement, elle propose de dresser un inventaire aussi complet que possible des entités de

droit public et privé auxquelles des tâches d'exécution sont déléguées. En outre, une obligation de tenir des registres devrait, à l'avenir, être systématiquement imposée lorsque des tâches fédérales sont transférées à des tiers.

► *Principe directeur 7 : accorder plus d'attention à l'archivage autonome.* Les pratiques d'archivage développées par les organismes qui archivent de manière autonome ne répondent pas toujours aux conditions, certes vaguement formulées, posées par la loi et concrétisées par les Archives fédérales. Ce fossé entre le cadre normatif et la réalité doit être comblé, car le volume de documents traités par les organismes autonomes est loin d'être négligeable. Il appartient au pouvoir politique de décider dans quelle mesure davantage de ressources doivent être mises à la disposition des acteurs et/ou de renforcer le pouvoir d'intervention des Archives fédérales. De même, il serait judicieux de préciser juridiquement ce que l'on attend des entités qui sont tenus d'archiver elles-mêmes leurs dossiers. De cette manière, les conflits entre ces entités et les Archives fédérales pourront être réduits.

► *Principe directeur 8 : Repenser la relation entre les Archives fédérales et les organismes soumis à l'archivage obligatoire.* Il est vrai que les Archives fédérales sont en droit de superviser la gestion des informations et le versement des dossiers, ainsi que d'émettre des directives en la matière. Il n'en demeure pas moins que les Archives fédérales ne sont pas en mesure de faire respecter les normes légales si les organismes soumis à l'obligation d'archivage ne sont pas convaincus de leur utilité, malgré les conseils et le soutien apportés. En raison d'expériences pas toujours positives, une clarification des rôles s'impose. Il convient d'examiner si la responsabilité individuelle des organes soumis à l'archivage doit être renforcée – le rôle des Archives fédérales étant alors davantage axé sur le conseil et le soutien – ou si les Archives fédérales doivent être dotées d'un pouvoir d'intervention plus étendu que ce n'est le cas jusqu'à présent (renforcement des instruments de surveillance).

► *Principe directeur 9 : envisager les futurs modèles d'archivage.* Les diverses étapes du processus de numérisation des fonds réalisées jusqu'à présent peuvent être succinctement décrites comme suit : les différentes composantes du modèle d'archivage analogique qui prévalait jusqu'alors ont été transposées dans le monde numérique, sans que le modèle en tant que tel n'ait été fondamentalement modifié. Des problèmes ponctuels ont pu être résolus par des adaptations compatibles avec ce modèle. Toutefois, il n'est pas certain que ce modèle pourra se maintenir à plus long terme sans une refonte plus conséquente. Aujourd'hui déjà, l'archivage des applications spécialisées et des bases de données font problème. Leur versement aux archives est coûteux et, dans certains cas même, difficilement réalisable, car certains services ne procèdent plus à des mutations formelles des données mais traitent leurs données en permanence. De plus, les moyens de consultation de ces données ne sont pas des plus conviviaux. Les Archives fédérales et l'Administration fédérale devraient donc concevoir ensemble de nouvelles formes et de nouveaux modèles d'archivage, mieux adaptés à ce type de données. A défaut, des volets importants de l'action administrative risquent d'échapper à l'archivage.

Inhaltsübersicht

Abbildungsverzeichnis	XVIII
Tabellenverzeichnis	XIX
Verzeichnis der Abkürzungen.....	XX
1 Einleitung	1
2 Methodik und Erhebungsinstrumente	12
3 Allgemeine Einschätzungen der Stakeholder	22
4 Geltungsbereich des BGA.....	33
5 Informationsverwaltung	41
6 Archivgut bestimmen	59
7 Archivgut abliefern	65
8 Archivgut sichern - Einzelaspekte	78
9 Schutzfristen festlegen	85
10 Archivgut zugänglich machen	101
11 Einsicht während der Schutzfrist ermöglichen	117
12 Selbständige Archivierung	148
13 BGA und Öffentlichkeitsprinzip.....	169
14 Querschnittsthemen.....	194
15 Synthese	216
Anhang 1: Empfehlungen	239
Anhang 2: Evaluationsfragen	245
Anhang 3: Befragungsinstrumente anbietepflichtige Stellen	249
Anhang 4: Befragungsinstrumente selbständig archivierende Stellen.....	266
Anhang 5: Befragungsinstrumente Nutzende des Bundesarchivs.....	282
Anhang 6: Für die Vertiefungsphase ausgewählte Stellen und Nutzende	293
Anhang 7: Koordinationsnormen in den Kantonen	294
Literatur und Dokumente	298
Verzeichnis der zitierten Rechtsgrundlagen	300

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XVIII
Tabellenverzeichnis	XIX
Verzeichnis der Abkürzungen.....	XX
1 Einleitung	1
1.1 Ziel und Zweck der Evaluation	1
1.2 Evaluationsgegenstand und Evaluationsfragen	2
1.3 Aufbau des Berichts	10
2 Methodik und Erhebungsinstrumente	12
2.1 Überblick über das Vorgehen.....	12
2.2 Modul 1: Start- und Konzeptphase	13
2.3 Modul 2.1: Befragungen anbietepflichtiger Stellen	14
2.4 Modul 2.1: Selbständig archivierende Stellen.....	16
2.5 Modul 2.2: Nutzende und Betroffene	17
2.6 Modul 2.3: Erhebungen beim Bundesarchiv	18
2.7 Modul 2.4: Vertiefung rechtlicher Fragen.....	19
2.8 Herausforderungen der Evaluation	20
3 Allgemeine Einschätzungen der Stakeholder	22
3.1 Nutzen der Archivierung	22
3.2 Beurteilung der Sicherung und Erschliessung des Archivguts.....	24
3.3 Allgemeine Einschätzungen zum Einsichtskonzept des BGA.....	26
3.4 Vor- und Nachteile der Digitalisierung.....	28
3.5 Anpassungsbedarf am BGA	31
3.6 Fazit	32
4 Geltungsbereich des BGA.....	33
4.1 Einleitung.....	33
4.2 Persönlicher Geltungsbereich des BGA	33
4.3 Archivierung im Bundesarchiv versus selbständige Archivierung	37
4.4 Fazit: Beantwortung der Evaluationsfrage und Empfehlungen.....	39

5	Informationsverwaltung	41
5.1	Einleitung	41
5.2	Beratungs- und Ausbildungsangebot des Bundesarchivs	42
5.3	Informationsmanagement der anbietepflichtigen Stellen	45
5.4	Weisungskompetenz des Bundesarchivs	51
5.5	Aufgabenteilung im Bereich der Informationsverwaltung	53
5.6	Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen	54
6	Archivgut bestimmen	59
6.1	Einleitung	59
6.2	Prozess zur Ermittlung der Archivwürdigkeit (analog/digital)	60
6.3	Vorgaben, Informationen und Koordination durch das Bundesarchiv	61
6.4	Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen	63
7	Archivgut abliefern	65
7.1	Einleitung	65
7.2	Unterstützung des Bundesarchivs beim Abliefern	66
7.3	Abliefern von Unterlagen aus GEVER-Systemen	67
7.4	Abliefern von Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen	71
7.5	Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen	74
8	Archivgut sichern - Einzelaspekte	78
8.1	Einleitung	78
8.2	Einhaltung des rechtlich geforderten Schutzstandards	78
8.3	Umgang mit klassifizierten Unterlagen	80
8.4	Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen	83
9	Schutzfristen festlegen	85
9.1	Einleitung	85
9.2	Anteil verlängerter Schutzfristen am Bestand des Bundesarchivs	86
9.3	Zuständigkeit bei der Festlegung von Schutzfristen nach Art. 12 BGA	88
9.4	Einheitlichkeit und Verhältnismässigkeit verlängerter Schutzfristen	89
9.5	Transparenz der Vergabe von Schutzfristen für die Öffentlichkeit	93
9.6	Unterlagen, die vor der Archivierung öffentlich zugänglich waren	94
9.7	Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen	96

10	Archivgut zugänglich machen	101
10.1	Einleitung.....	101
10.2	Zugangsangebot des Bundesarchivs.....	102
10.3	Erschliessung von Archivgut mit besonders schützenswerten Personendaten	109
10.4	Fazit: Beantwortung der Forschungsfragen und Empfehlungen	112
11	Einsicht während der Schutzfrist ermöglichen	117
11.1	Einleitung.....	117
11.2	Häufigkeit von Einsichtsgesuchen und Erfolgsquote	118
11.3	Abwicklung der Einsichtsgesuche	120
11.4	Einheitlichkeit und Verhältnismässigkeit der Beurteilung von Einsichtsgesuchen.....	124
11.5	Einheitlichkeit und Sachgerechtigkeit von Auflagen.....	131
11.6	Rechtsmittel bei Einsichtsverweigerungen	134
11.7	Auskunft an betroffene Personen	139
11.8	Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen	141
12	Selbständige Archivierung	148
12.1	Einleitung.....	148
12.2	Umfang und Nutzung der selbständigen Archive	149
12.3	Rechtliche Vorgaben für die selbständig archivierenden Stellen	150
12.4	Grundsätzliche Einschätzungen der Akteure	151
12.5	Nutzung von Unterstützungsangeboten des Bundesarchivs	152
12.6	Archivierungsvereinbarung.....	154
12.7	Informationsverwaltung	155
12.8	Gemeinsame Bestimmung der Archivwürdigkeit.....	158
12.9	Schutzfristen festlegen.....	160
12.10	Zugang zum Archivgut	160
12.11	Einsicht während der Schutzfrist.....	164
12.12	Sicherstellen der Archivierung gemäss Grundsätzen des BGA	164
12.13	Fazit: Beantwortung der Forschungsfragen und Empfehlungen	165
13	BGA und Öffentlichkeitsprinzip.....	169
13.1	Einleitung.....	169
13.2	Rechtlicher Rahmen des BGA.....	170
13.3	Vergleich des Einsichtsrechts nach BGA und BGÖ	173
13.4	Koordination auf Bundesebene.....	183
13.5	Gesetzliche Koordination bei den Kantonen	183
13.6	Praxis und Einschätzungen der Akteure.....	185
13.7	Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen	188

14	Querschnittsthemen	194
14.1	<i>Einheit des Dossiers</i>	194
14.2	<i>Herausforderungen aufgrund der Digitalisierung.....</i>	202
14.3	<i>Durchsetzungsmechanismen des BGA</i>	207
14.4	<i>Fazit: Beantwortung der Forschungsfragen und Empfehlungen</i>	210
15	Synthese	216
15.1	<i>Bilanz nach zwanzig Jahren BGA</i>	216
15.2	<i>Wichtigste Befunde der Evaluation</i>	218
15.3	<i>Zentrale Herausforderungen und Stossrichtungen</i>	224
15.4	<i>Weitere Empfehlungen</i>	232
	Anhang 1: Empfehlungen	239
	Anhang 2: Evaluationsfragen	245
	Anhang 3: Befragungsinstrumente anbietepflichtige Stellen	249
	<i>Anhang 3.1: Online Befragung</i>	249
	<i>Anhang 3.2: Interviewleitfaden: Befragung der anbietepflichtigen Stellen</i>	263
	Anhang 4: Befragungsinstrumente selbständig archivierende Stellen	266
	<i>Anhang 4.1: Fragebogen: Online Befragung</i>	266
	<i>Anhang 4.2: Interviewleitfaden: Befragung der selbständig archivierenden Stellen</i>	277
	<i>Anhang 4.3: Fragebogen: Zugang zu selbständig archivierenden Stellen</i>	280
	Anhang 5: Befragungsinstrumente Nutzende des Bundesarchivs.....	282
	<i>Anhang 5.1: Online Befragung</i>	282
	<i>Anhang 5.2: Interviewleitfaden für die Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des Bundesarchivs</i>	290
	Anhang 6: Für die Vertiefungsphase ausgewählte Stellen und Nutzende.....	293
	Anhang 7: Koordinationsnormen in den Kantonen	294
	Literatur und Dokumente	298
	Verzeichnis der zitierten Rechtsgrundlagen	300

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Wirkungsmodell der Archivierung	3
Abbildung 2-1: Ablauf der Evaluation.....	13
Abbildung 3-1: Umfrage bei A: Gewährleistung der Archivierung, Lesbarkeit und Auffindbarkeit	24
Abbildung 3-2: Umfrage bei N: Gewährleistung der Archivierung, Lesbarkeit und Auffindbarkeit	25
Abbildung 3-3: Umfrage bei A: Interessenabwägung zwischen Schutz und Zugang	26
Abbildung 3-4: Umfrage bei N: Beurteilung des Interessenausgleichs zwischen Schutz und Zugang.....	27
Abbildung 5-1: Umfrage bei A: Zufriedenheit mit Unterstützung des BAR bei Informationsverwaltung ..	43
Abbildung 5-2: Umfrage bei A: Bedeutung der Unterstützung des BAR	44
Abbildung 5-3: Umfrage bei A: Abdeckungsgrad der Aufgaben in OS	46
Abbildung 5-4: Umfrage bei A: Bewährung Ordnungssystem	47
Abbildung 5-5: Umfrage bei A: Geschäftsverwaltung von den Bundesstellen unterstellte Stellen oder Kommissionen.....	48
Abbildung 5-6: Umfrage bei A: Wichtigkeit GEVER-System für Nachvollziehbarkeit der Geschäftstätigkeit	49
Abbildung 5-7: Umfrage bei A: Wahrnehmung Weisungskompetenz BAR	52
Abbildung 6-1: Umfrage bei A: Zweckdienlichkeit des Vorgehens zur Beurteilung der Archivwürdigkeit.	60
Abbildung 6-2: Umfrage bei A: Zweckdienlichkeit von prospektiver und retrospektiver Bewertung.....	61
Abbildung 6-3: Umfrage bei A: Zufriedenheit Unterstützung BAR.....	62
Abbildung 6-4: Umfrage bei A: Zweckdienlichkeit Bewertungskriterien.....	62
Abbildung 7-1: Umfrage bei A: Zufriedenheit Unterstützung BAR bei Ablieferung	67
Abbildung 7-2: Umfrage bei A: Vorkehrungen zur Sicherstellung der Ablieferung.....	67
Abbildung 7-3: Umfrage bei A: Sicherstellung fristgerechte Ablieferung aus GEVER-System	69
Abbildung 7-4: Umfrage bei A: Sicherstellung fristgerechte Ablieferung ausserhalb von GEVER-Systemen	73
Abbildung 8-1: Umfrage bei A: Schutz des Archivguts vor unbefugtem Zugriff beim BAR ist.....	79
Abbildung 9-1: Anteil Dossiers mit und ohne verlängerte Schutzfrist	87
Abbildung 9-2: Anzahl Dossiers mit und ohne verlängerte Schutzfrist, nach Departement	87
Abbildung 9-3: Umfrage bei A: Interne Weisungen zur Präzisierung der Kriterien für Schutzfristen	90
Abbildung 9-4: Umfrage bei A: Ermessensspielraum bei der Festlegung verlängerter Schutzfristen	91
Abbildung 9-5: Umfrage bei N: Verhältnismässigkeit verlängerter Schutzfristen	92
Abbildung 9-6: Umfrage bei N: Priorität bei nicht verhältnismässigen Schutzfristen	92

Abbildung 10-1: Umfrage bei A: Zufriedenheit mit dem Zugang zu eigenen Unterlagen	105
Abbildung 10-2: Umfrage bei N: Zufriedenheit mit den Zugangsangeboten des Bundesarchivs?	107
Abbildung 10-3: Umfrage bei N: Genügen des Online-Zugangs zum Auffinden der Unterlagen	107
Abbildung 11-1: Nachgefragte Archiveinheiten und Bewilligungsquote, 2013 bis 2018	118
Abbildung 11-2: Nachgefragte Archiveinheiten nach Departement, 2007 bis 2014	120
Abbildung 11-3: Umfrage bei A: Unterstützung des BAR bei der Beurteilung von Einsichtsgesuchen	124
Abbildung 11-4: Umfrage bei A: Weisungen zur Beurteilung von Einsichtsgesuchen vorhanden?	125
Abbildung 11-5: Umfrage bei N: Verhältnismässigkeit der Gesuchsbeurteilung durch abliefernde Stellen	127
Abbildung 11-6: Umfrage bei A: Ermessensspielraum bei Einsichtsgesuchen	129
Abbildung 11-7: Umfrage bei N: Waren erhaltene Auflagen gerechtfertigt?	133
Abbildung 11-8: Umfrage bei N: Rechtsmittelbelehrung erhalten?	137
Abbildung 11-9: Umfrage bei N: Einsichtsverfahren transparent und nachvollziehbar?	137
Abbildung 12-1: Umfrage bei N: Zufriedenheit mit den Zugangsangeboten selbständiger Archive	163
Abbildung 12-2: Umfrage bei N: Genügen der Suchinstrumente selbständiger Archive	163

Tabellenverzeichnis

Tabelle 3-1: Umfrage bei A und S: Vor- und Nachteile der Digitalisierung	30
Tabelle 4-1: Überblick über die Zuständigkeit für die Archivierung	38
Tabelle 10-1: Statistische Angaben zur Nutzung des Bundesarchivs	105
Tabelle 10-2: Aktuelle und gemäss BGA zulässige Möglichkeiten der Online-Recherche	112
Tabelle 12-1: Umfrage bei S: Umfang der Archive bei selbständig archivierenden Stellen	150
Tabelle 12-2: Angaben der interviewten Stellen über ihre Informationsverwaltung	157
Tabelle 13-1: Unterschiede in den Einsichtsverfahren nach BGA und BGÖ	182

Verzeichnis der Abkürzungen

A	Anbietepflichtige/abliefernde Stellen
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BAR	Bundesarchiv
BBl	Bundesblatt
BGA	Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, SR 152.1)
BGE	Bundesgerichtsentscheid (amtlich publizierte Urteile des Bundesgerichts)
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, SR 152.3)
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
Bj	Bundesamt für Justiz
BRB	Bundesratsbeschluss
bsP	Besonders schützenswerte Personendaten
Bst.	Buchstabe
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
CC GEVER	Kompetenzzentrum GEVER
CHF	ISO-Code für Schweizer Franken
DSG	Bundesgesetz über den Datenschutz (SR 235.1)
E.	Erwägung
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
FAQ	Frequently Asked Questions
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
GEVER	Elektronische Geschäftsverwaltung
GS	Generalsekretariat

IDA	Interdepartementalen Arbeitsgruppe
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
ISchV	Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, SR 510.411)
ISG	Bundesgesetz über die Informationssicherheit beim Bund (Informationssicherheitsgesetz); Entwurf in Beratung bei der Bundesversammlung
IT	Informationstechnik
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, LTrans ; SR 152.3) (siehe auch BGÖ)
N	Nutzende
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDV	Verordnung vom 16. August 2017 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstverordnung; SR 121.1)
ÖDSG	Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz des Kanton Schwyz
OS	Ordnungssystem
OV	Organisationsvorschriften
PTT	Post-, Telefon- und Telegrafengebiete
QS	Qualitätssicherung
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
S	Selbständig archivierende Stellen
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SIARD	Software Independent Archival of Relational Databases
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UBS	Union de Banques Suisses bzw. italienisch Unione di Banche Svizzere, englisch Union Bank of Switzerland
VBGA	Verordnung vom 8. September 1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsverordnung, SR 152.11)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport

VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz; SR 172.021)
WAA	Weisungen des Bundesarchivs vom 28. September 1999 über die Anbieterpflicht und die Ablieferung von Unterlagen an das Schweizerische Bundesarchiv
WAF	Weisungen des Eidgenössischen Departements des Innern vom 13. Juli 1999 über die Aktenführung (BBI 1999 5428)

Abkürzungen von erwähnten Kantonen

AG	Kanton Aargau
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
BE	Kanton Bern
BL	Kanton Basel-Landschaft
BS	Kanton Basel-Stadt
FR	Kanton Freiburg
GE	Kanton Genf
GR	Kanton Graubünden
JU	Kanton Jura
NE	Kanton Neuenburg
SG	Kanton St. Gallen
SO	Kanton Solothurn
SZ	Kanton Schwyz
TI	Kanton Tessin
UR	Kanton Uri
VD	Kanton Waadt
VS	Kanton Wallis
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich

1 Einleitung

Das Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (SR 152.1, Archivierungsgesetz, BGA) ist am 1. Oktober 1999 in Kraft getreten. Es regelt die Archivierung von «rechtlich, politisch, wirtschaftlich, historisch, sozial oder kulturell wertvollen Unterlagen des Bundes», unabhängig vom Informationsträger. Archivierung soll die dauerhafte Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns gewährleisten. Damit trägt sie bei zur Rechtssicherheit sowie zur kontinuierlichen und rationellen Verwaltungsführung, und sie schafft Voraussetzungen für die historische und sozialwissenschaftliche Forschung (Art. 2 BGA).

Das BGA ist mittlerweile seit zwanzig Jahren in Kraft und wurde nun erstmals evaluiert. Den Anstoss dazu gab das von Ständerat Claude Janiak eingereichte, vom Bundesrat zur Annahme empfohlene und vom Ständerat überwiesene Postulat «Umsetzung des Bundesgesetzes über die Archivierung» (18.3029). Bei der Evaluation war zu beachten, dass sich die rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen der Archivierung seit Inkrafttreten des Gesetzes gewandelt haben. Relevant sind in diesem Zusammenhang insbesondere Veränderungen aufgrund der Digitalisierung (z.B. Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung beim Bund, Einführung eines Online-Zugangs zum Archivgut) und die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung per 1. Juli 2006.³

1.1 Ziel und Zweck der Evaluation

Das Ziel der Evaluation ist es, die **Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit des BGA und seines Vollzugs zu beschreiben, zu prüfen und zu bewerten**. Im Zentrum stehen damit insbesondere...

- ...die Aktivitäten des Bundesarchivs als Kompetenzzentrum für die Archivierung. Das Bundesarchiv hat dabei als Gegenüber der archivierungspflichtigen Stellen einerseits Weisungs- und Aufsichtskompetenzen, andererseits hat es eine unterstützende und beratende Funktion.
- ...die Aktivitäten der archivierungspflichtigen Stellen (anbieterpflichtige und selbständig archivierende Stellen).
- ...das Genügen des BGA selbst und der dazugehörigen Ausführungserlasse als Grundlage für diese Aktivitäten und der damit verbundenen Archivierungszwecke.

Die Resultate der Evaluation sollen einerseits dem Bundesarchiv und den Bundesstellen helfen, ihren Vollzug des BGA zu verbessern und andererseits der Rechenschaftslegung gegen-

³ Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3, Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ)

über der Politik und der Öffentlichkeit dienen. Erwartet wurden somit bei Bedarf Empfehlungen für das weitere Vorgehen der Umsetzungsakteure in den verschiedenen Handlungsfeldern sowie für eine eventuelle bevorstehende Revision des Gesetzes.

1.2 Evaluationsgegenstand und Evaluationsfragen

In diesem Kapitel wird ein Überblick über den Evaluationsgegenstand und die Fragen der Evaluation gegeben. Hierzu werden zunächst die involvierten Akteure beschrieben. Danach werden der Archivierungsprozess kurz beschrieben und die dazu gehörenden Evaluationsfragen dargestellt. Dabei wird auch auf den Kontext der Archivierung beim Bund (Digitalisierung, andere Rechtsgrundlagen) eingegangen.

1.2.1 Akteure

Nachfolgend werden die wichtigsten in die Archivierung involvierten Akteure aufgeführt und ihre Funktion kurz erläutert:

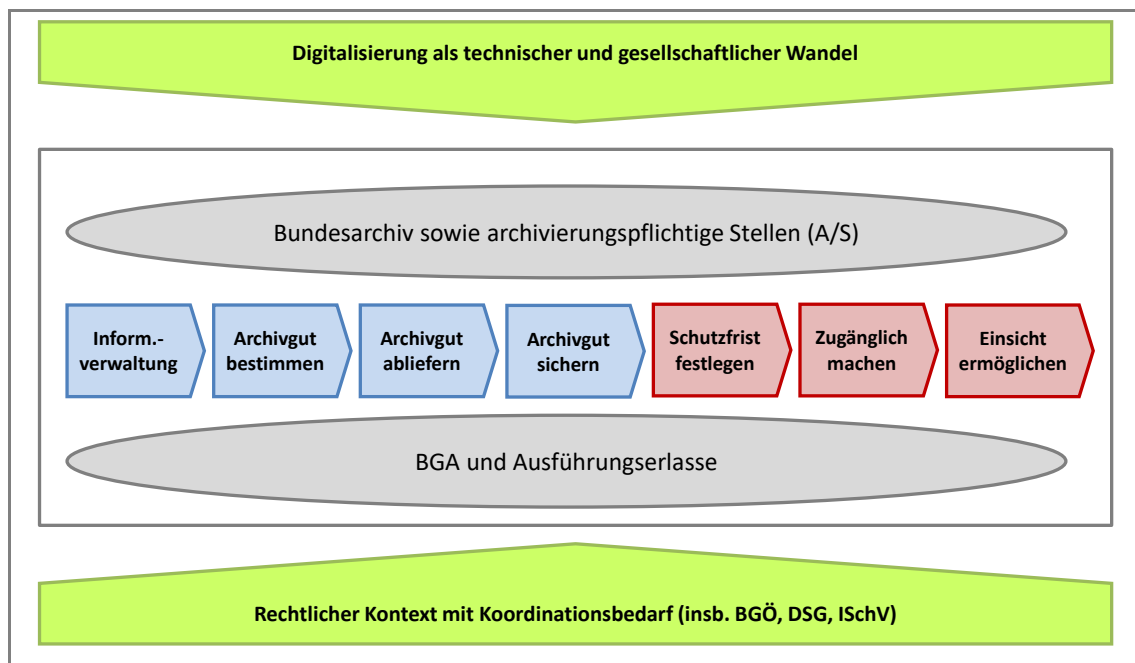
- *Schweizerisches Bundesarchiv (BAR)*: Das Bundesarchiv ist zuständig für die Archivierung von geschäftsrelevanten Unterlagen, welche im Zusammenhang mit der Erfüllung von Bundesaufgaben anfallen. Das Bundesarchiv hat dabei als Gegenüber der archivierungspflichtigen Stellen einerseits Weisungs- und Aufsichtskompetenzen, andererseits hat es eine unterstützende und beratende Funktion.
- *Archivierungspflichtige Stellen*: Die gemäss Art. 1 und Art. 4 BGA dem BGA unterstellten Stellen werden in ihrer Gesamtheit als archivierungspflichtige Stellen bezeichnet. Dabei sind zwei Gruppen zu unterscheiden:
 - *Anbietepflichtige Stellen (A)*: Die anbietepflichtigen Stellen bieten ihr Archivgut dem Bundesarchiv an, welches dieses archiviert. Wir sprechen in diesem Zusammenhang von Archivierung beim Bundesarchiv. Anbietepflichtige Stellen sind unter anderen die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, Formationen der Armee und schweizerisch diplomatische und konsularische Vertretungen (Art. 1 BGA und Anhang 1 VBGA). Sie werden auch als abliefernde Stellen bezeichnet.
 - *Selbständig archivierende Stellen (S)*: Die selbständig archivierenden Stellen sorgen selber für die Archivierung ihrer Unterlagen und den Zugang. Die Archivierung durch selbständig archivierende Stellen bezeichnen wir nachfolgend verkürzt auch als selbständige Archivierung. Zu diesen Stellen gehören bspw. die Schweizerische Nationalbank und die autonomen Anstalten (z.B. Post und SBB) (Art. 4 Abs. 3 BGA; Anhang 2 VBGA). Zudem gibt es Stellen, die wählen dürfen, ob sie ihre Unterlagen dem Bundesarchiv abliefern oder ob sie diese selbständig archivieren. Dazu gehören u.a. das Bundesstrafgericht sowie weitere Personen des öffentlichen oder privaten Rechts (Art. 4 Abs. 4 und 5 BGA).

- *Nutzende (N)*: Nutzende sind diejenigen Personen, welche Einsicht in Archivgut nehmen. Grundsätzlich steht das Archivgut allen Interessierten zur Verfügung (Art. 9 BGA). Nutzende können Personen aus der breiten Öffentlichkeit sein (z.B. Wissenschaft, Medien, Laien), aber auch anbieterpflichtige Stellen. Bei diesen steht die Einsichtnahme in ihr eigenes Archivgut im Vordergrund (Art. 14 BGA). Eine weitere Nutzergruppe sind Personen, über die Daten archiviert wurden und die diese einsehen wollen (*Betroffene Personen*; Art. 15 BGA).

1.2.2 Der Archivierungsprozess und sein Kontext

Der Archivierungsprozess umfasst verschiedene Prozessschritte. Abbildung 1-1 zeigt überblicksartig die *Wirkungslogik* der Archivierung. Die blau eingefärbten Elemente dienen dem Sichern des Archivguts (Phase der Sicherung), die rot eingefärbten Elemente dienen der Gewährleistung des Zugangs zum Archivgut unter Wahrung der Schutzinteressen (Phase des Zugangs; vgl. auch Wirkungsmodell des BGA; Büro Vatter 2019⁴). Die Reihenfolge bei der tatsächlichen Archivierung folgt nicht genau dieser Wirkungslogik, werden doch z.B. Schutzfristen in der Regel bereits bei der Bewertung des Archivguts festgelegt; auch wird das Archivgut heute in der Regel schon bestimmt, bevor Unterlagen vorliegen (prospektive Bewertung der Archivwürdigkeit).

Abbildung 1-1: Wirkungsmodell der Archivierung



A: Anbieterpflichtige Stellen; S: Selbständig archivierende Stellen

⁴ Für die Evaluation wurde der Archivierungsprozess gemäss Wirkungsmodell um den Teilprozess «Archivgut abliefern» ergänzt, da hierzu im Pflichtenheft spezifische Fragen formuliert sind.

1.2.3 Evaluationsfragen

Nachfolgend werden der jeweilige Zweck der einzelnen Teilprozesse der Archivierung sowie die Fragen der Evaluation aufgeführt, die sich auf die jeweiligen Teilprozesse oder auf Kontextfaktoren beziehen. Informationen zu den Aufgaben und Rollen der involvierten Akteure finden sich in den vertiefenden Kapiteln. Der Fragenkatalog der Evaluation aus dem Pflichtenheft ist in Absprache mit dem Bundesarchiv leicht angepasst worden. Zudem hat sich im Zuge der Evaluation eine ergänzende Frage zum Geltungsbereich des BGA ergeben. Diese wird den Fragen zum Archivierungsprozess vorangestellt. Im Anhang 2 sind die Veränderungen kenntlich gemacht. Dort sind auch Informationen zu einzelnen Evaluationskriterien zu finden, die in den Fragen wiederkehrend verwendet werden.

Geltungsbereich des BGA

Im Laufe der Arbeiten an der Evaluation ergaben sich Fragen zur Klarheit des Geltungsbereichs des BGA und zur Abgrenzung zwischen autonomer und selbständiger Archivierung, weshalb diese nun thematisiert wird.

Gelt.1 (Neue Frage): Regeln das BGA und die Vollzugserlasse den Geltungsbereich des BGA und die Abgrenzung zwischen anbietepflichtigen und selbständig archivierenden Stellen klar?

Informationsverwaltung

Zweck: Sicherstellen, dass die anbietepflichtigen Stellen ihre Informationen unabhängig vom Trägermedium nach einer einheitlichen, verständlichen und langfristig nachvollziehbaren Systematik verwalten.

1.1: Ist der Vollzug im Bereich der Informationsverwaltung zielführend und effizient? (Beratung und Ausbildung im Informationsmanagement)

1.1.1: Ist das Beratungs- und Ausbildungsangebot des BAR im Bereich des Informationsmanagements für die anbietepflichtigen Stellen ausreichend, zielführend und zweckmässig?

1.1.2: a) Bewirtschaften die Stellen ihre Informationen einheitlich, systematisch und nachvollziehbar gemäss den Vorgaben des BAR?
b) Werden Informationen als Ressource fürs Wissensmanagement genutzt?

1.1.3: a) Übt das BAR seine Weisungskompetenz im Bereich der Informationsverwaltung zielführend und zweckmässig aus (z.B. im Bereich Anpassungen Ordnungssystem)?
b) Ist die Weisungsbefugnis im Zusammenhang mit anderen gesetzlichen Vorgaben (z.B. GEVER-Verordnung) ausreichend, bzw. ist die Aufgabenverteilung klar und zielführend?

Archivgut bestimmen

Zweck: Sicherstellen, dass die anbietepflichtigen Stellen und das Bundesarchiv alle rechtlich, politisch, wirtschaftlich, historisch, sozial oder kulturell wertvollen Unterlagen auswählen.

2.2: Ist der Vollzug im Bereich der Ermittlung der Archivwürdigkeit zielführend und effizient? (Vollzug der Bewertung)

2.2.1: Ist der Prozess zur Ermittlung der Archivwürdigkeit zielführend, zweckmässig und wirtschaftlich?

2.2.2: Sind die Vorgaben, Informationen und die Koordination bei der Bewertung seitens BAR für die Stellen ausreichend, zielführend und zweckmässig?

Archivgut abliefern

Zweck: Sicherstellen, dass die als archivwürdig bewerteten Unterlagen der anbietepflichtigen Stellen in archivtauglicher Form und einschliesslich der vollständigen Metainformationen dem Bundesarchiv zugeführt werden.

2.1: Bieten die anbietepflichtigen Stellen ihre geschäftsrelevanten Unterlagen gemäss Vorgaben dem Bundesarchiv zur Archivierung an? (Vollzug der Anbietepflicht)

2.1.1: Kennen die Verwaltungsstellen die Anbietepflicht von geschäftsrelevanten Unterlagen und sind die Zuständigkeiten und Abläufe klar?

2.1.2: a) Sind funktionierende Instrumente im Einsatz, die sicherstellen, dass die anbietepflichtigen Stellen ihre geschäftsrelevanten Unterlagen regelmässig zur Übernahme anbieten?
b) Ist die Unterstützung ausreichend?

Archivgut sichern

Zweck: Sicherstellen, dass die abgelieferten Unterlagen (Archivgut) auf unbefristete Zeit lesbar erhalten bleiben und nicht beschädigt werden. Ebenfalls ist das Archivgut vor Entwendung, respektive unzulässigem Zugriff durch Dritte zu schützen (Datensicherheit).

3.1: Ist der Vollzug zur Sicherung des Archivguts zielführend und effizient? (Vollzug der Übernahme und Sicherung)

3.1.2: Sichert das BAR die analogen und digitalen Unterlagen ausreichend, um allen relevanten gesetzlichen Vorgaben zu genügen (z.B. DSG, ISchV)?

Schutzfristen festlegen

Zweck: Der in Art. 9 BGA festgehaltene Grundsatz der freien Einsichtnahme nach Ablauf der Schutzfrist soll sicherstellen, dass die archivierten Unterlagen mit jener Schutzfrist belegt werden, die ihnen gemäss BGA angemessen ist. Die Schutzfrist soll gemäss Bundesrat ein «angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Recht auf Einsichtnahme ins Archivgut und den Rechten zum Schutz der Persönlichkeit, den Sicherheitsinteressen des Staates und den Ansprüchen einer effizienten Verwaltung andererseits» schaffen (BBl 1997: 948).

4.1: Funktioniert der Prozess der Vergabe der Schutzfristen zweckmässig und zielführend? (Vollzug bei der Vergabe von Schutzfristen)
4.1.1: a) Genügen die Vorgaben des BGA, um die Vergabe von Schutzfristen durch die Stellen möglichst einheitlich zu gestalten? b) Gibt es Schwierigkeiten bei der Vergabe?
4.1.2: Genügen die Vorgaben des BGA zur Vergabe von verlängerten Schutzfristen um sicherzustellen, dass der Grundsatz der freien Einsichtnahme und berechnigte Schutzinteressen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen?
4.1.3: Wird die Vergabe von verlängerten Schutzfristen durch die Stellen gut begründet und ist sie verhältnismässig?
4.1.4: Besteht für die Öffentlichkeit genügend Transparenz über die Vergabe der verlängerten Schutzfristen und den Prozess für die Einsichtnahme?

Archivgut zugänglich machen

Zweck: Sicherstellen, dass die Nutzenden das von ihnen gesuchte Archivgut finden können, und dass sie in die ihnen frei zugänglichen Unterlagen Einsicht erhalten.

4.2: Sind die Instrumente zur Suche im Archivgut zielführend, transparent und effizient? (Instrumente für Suche im Archivgut und Zugangsangebot)
4.2.1: Ist das Zugangsangebot des BAR (Informationen, Findmittel, Online-Suche etc.) für die Nutzenden zielführend sowie qualitativ und quantitativ zufriedenstellend? Genügen die zur Verfügung gestellten Suchinstrumente des BAR, um effizient Einsicht in archivierte Unterlagen nehmen zu können?
4.2.2: Welche Schwierigkeiten haben die Nutzenden des Bundesarchivs bei der Einsichtnahme ins Archivgut? Welche Verbesserungen sind angezeigt?

Einsicht während der Schutzfrist ermöglichen

Zweck: Sicherstellen, dass Nutzende soweit Einsicht in Dossiers innerhalb der Schutzfrist erhalten, als keine berechtigten öffentlichen oder privaten Schutzinteressen oder gesetzliche Vorschriften entgegenstehen.

4.3: Ist die Einsichtnahme in Unterlagen während der Schutzfrist zweckmässig, zielführend und effizient? (Vollzug Einsichtspraxis während der Schutzfrist)
4.3.1: Bei der Bearbeitung von Einsichtsgesuchen sind sowohl die Interessen des Gesuchstellenden wie auch berechnigte Schutzinteressen in einem ausgewogenen Verhältnis abzuwägen. a) Bearbeiten die Stellen die Einsichtsgesuche anhand einheitlicher Kriterien, wägen sie die Interessen in einem ausgewogenen Verhältnis ab und werden dabei die gesetzlichen Vorgaben eingehalten? b) Sind die Vorgaben des BGA in Sachen Einsichtsgesuche ausreichend?
4.3.2: a) Werden Auflagen von den Stellen nach einheitlichen Kriterien/sachgerecht vergeben? b) Genügen die Vorgaben des BGA?
4.3.3: Ist die Zusammenarbeit des BAR mit den Stellen beim Prozess der Einsichtsgesuche zufriedenstellend bezüglich Effizienz und Beratung?
4.3.4: Funktioniert die Auskunftserteilung an betroffene Personen zweckmässig und ist der Prozess für alle Beteiligten transparent?
4.3.5: Sind die vorhandenen Rechtsmittel bei Einsichtsgesuchsverweigerung zielführend und zweckmässig und ist der Prozess transparent und effizient?

Besonderheiten der selbständigen Archivierung

Auch selbständig archivierende Stellen müssen im gesamten Archivierungsprozess gemäss den Grundsätzen des BGA archivieren.

Entlang dem Archivierungsprozess ergeben sich bestimmte Besonderheiten: Naturgemäss entfällt bei der selbständigen Archivierung der Schritt der Ablieferung ans Bundesarchiv. Die Bewertung der Unterlagen hat aber gleichwohl gemeinsam mit dem Bundesarchiv zu erfolgen. Im Unterschied zu den anbietepflichtigen müssen die selbständig archivierenden Stellen selbst dafür besorgt sein, dass ihre Unterlagen erhalten bleiben und vor unbefugtem Zugriff geschützt sind. Ebenfalls müssen sie selbst den Zugang zum Archivgut gemäss BGA-Standard gewährleisten.

Selb: Genügen die Vorgaben des BGA, um eine einheitliche Archivierungspraxis und die Nachvollziehbarkeit der Geschäfte der selbständig archivierenden Stellen gewährleisten zu können?
Selb.1: Genügen die Vorgaben des BGA um eine effiziente und effektive Zusammenarbeit der selbständig archivierenden Stellen mit dem BAR sicherzustellen?
Selb.2: Ist die Zusammenarbeit des BAR mit den selbständig archivierenden Stellen bezüglich Effizienz, Beratung und Koordination zufriedenstellend? Sehen die Stellen Verbesserungsmöglichkeiten?
Selb.3: Bewirtschaften die selbständig archivierenden Stellen ihre Informationen einheitlich, systematisch und nachvollziehbar gemäss den Vorgaben?
Selb.4: Sichern die selbständig archivierenden Stellen die analogen und digitalen Unterlagen ausreichend, um allen relevanten gesetzlichen Vorgaben zu genügen (z.B. DSG, ISchV)?
Selb.5: Ist der Zugang zum Archivgut der selbständig archivierenden Stellen gemäss den Vorgaben des BGA sichergestellt, zielführend und zweckmässig?

Kontext der Digitalisierung

Die Digitalisierung hat praktisch alle Teilprozesse der Archivierung verändert (vgl. auch die Policy Digitale Archivierung des Bundesarchivs; BAR 2009). Gleichzeitig ist aktuell die grosse Mehrheit der bereits abgelieferten Bestände im Bundesarchiv noch analog. Nachfolgend sind die wichtigsten bisherigen Veränderungen der Archivierung dargestellt, die für die Evaluation relevant sind:

- *Informationsverwaltung:* Die Unterlagen werden digital verwaltet. Für die zentrale Bundesverwaltung gelten diesbezüglich die Anforderungen der GEVER-Verordnung. Daneben existieren aber weiterhin Bestände, die ausserhalb des standardisierten GEVER-Systems verwaltet werden (z.B. bei Stellen ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung; Fachanwendungen ausserhalb des GEVER-Systems).
- *Archivgut bestimmen:* Mit der Einführung von GEVER werden die Bestände der zentralen Bundesverwaltung prospektiv anhand der im Ordnungssystem festgelegten Strukturen bewertet, nicht mehr retrospektiv.
- *Archivgut abliefern:* Zu archivierende Bestände müssen digital übermittelt werden. Ablieferungen aus GEVER-Systemen sollen künftig teilweise automatisiert über eine Schnittstelle erfolgen oder sie werden mittels Unterstützungstools aufbereitet. Im

Vordergrund der Evaluation steht jedoch auch die Frage, ob auch die Ablieferung der Bestände ausserhalb des GEVER-Systems gewährleistet ist. Ebenfalls interessiert die Unterstützung der abliefernden Stellen durch das Bundesarchiv.

- *Archivgut sichern:* Bei der Erhaltung digitalen Archivguts muss die dauerhafte Lesbarkeit über die Konvertierung und Migration der Formate an die jeweils gängigen Anwendungen sichergestellt werden (nicht Gegenstand der Evaluation). Auch ist der Schutz vor unbefugtem Zugriff auf Archivgut organisatorisch und technisch zu gewährleisten. Diese Aspekte werden nicht vertieft analysiert. Die Evaluation fokussiert auf die Archivierung von Unterlagen, die vor der Archivierung aufgrund ihrer Klassifizierung verschlüsselt waren.
- *Zugang (Schutzfrist festlegen, zugänglich machen, Einsicht während Schutzfrist ermöglichen):* Die Digitalisierung umfasst zunächst die Suche in den Metadaten, ermöglicht aber prinzipiell auch die Suche im Volltext der digital archivierten Dokumente, wobei die Schutzfristen nach Art. 9, 11 und 12 BGA zu beachten sind. Auch die Bestellung und Auslieferung kann digital erfolgen. Im Herbst 2019 hat das Bundesarchiv zudem den Online-Zugang in Betrieb genommen. Damit kann die Suche und Einsichtnahme prinzipiell orts- und zeitunabhängig erfolgen.

Digi: Ermöglicht das BGA auch im digitalen Bereich zweckmässiges und effizientes Archivieren? (Einfluss der digitalen Transformation der Verwaltung auf das BGA und seine Umsetzung)
Digi.1: Ist die Ermittlung der Archivwürdigkeit bei digitalen Unterlagen (prospektive Bewertung) zielführend und effizient gestaltet und werden die Vorschriften des BGA dem nun mehrheitlich digitalen Informationsmanagement gerecht?
Digi.2: Ist das regelmässige Anbieten von nicht mehr ständig benötigten Unterlagen in der digitalen Geschäftsverwaltung gewährleistet?
Digi.3: Genügen die gesetzlichen Vorgaben des BGA für die Ablieferung von digitalen Unterlagen ans BAR? Auch im Hinblick auf die Ablieferung von verschlüsselten Unterlagen (Informationsschutz)?
Digi.5: Genügen die Vorgaben des BGA für die Publikation von archivierten digitalen Unterlagen, also für den Online-Zugang?
Digi.6: Wird das BGA den Schutzansprüchen der diversen Schutzfristenkategorien von Archivgut auch im digitalen Zeitalter gerecht (z.B. Notwendigkeit von verschlüsselten, archivierten Unterlagen)?
Digi.8: Sind sich die archivierungspflichtigen Stellen bewusst, dass alle Daten und Informationen (nicht nur solche aus GEVER-Systemen) zur Archivierung angeboten werden müssen?

Rechtlicher Kontext

Beim rechtlichen Kontext der Archivierung sind für die Evaluation insbesondere das BGÖ, das DSG und die Regelungen des Informationsschutzes zu beachten. Es interessiert insbesondere das Zusammenspiel dieser Normen mit dem BGA und der Archivierung unter den Bedingungen der Digitalisierung.

Öffentlichkeitsgesetz: BGÖ

Mit dem Inkrafttreten des BGÖ wurde der Zugang zu amtlichen Dokumenten grundlegend verändert. Amtliche Dokumente, die nach dem 1.7.2006 entstanden sind, unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip gemäss BGÖ. Sowohl BGA als auch BGÖ regeln die Einsicht in Unterlagen des Bundes, doch die Regelwerke sind nicht identisch. Der Gesetzgeber hat sich im BGÖ nicht zum Verhältnis dieses Gesetzes zum BGA geäussert. In der Botschaft des BGÖ vertrat der Bundesrat die Auffassung, dass Art. 9 Abs. 2 BGA die beiden Gesetze koordiniere (BBl 2003 1978). Für den Fall, dass beim Bundesarchiv ein Einsichtsgesuch für solche Dokumente gestellt wird, bestehen Anleitungen des Bundesarchivs (BAR o.J. a) sowie des BJ und des EDÖB (2013). Diesen zufolge sollen jeweils «die für die gesuchstellende Person vorteilhaftesten Bestimmungen angewendet werden» (BJ/EDÖB 2013).

In der Archivierung gemäss BGA bildet das Dossier – meist verstanden als Sammlung von Dokumenten zu einem Geschäft – die übliche kleinste Einheit, in der Unterlagen abgelegt und nachgefragt werden. Mit der Digitalisierung könnte das Dossier in Frage gestellt werden, weil potenziell auch einzelne Dokumente über Metadaten erschlossen und zugänglich gemacht werden können. Auch das BGÖ regelt den Zugang auf Ebene Dokument.

BGÖ: Wie spielt das BGA mit dem Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3, BGÖ) zusammen?
BGÖ.1: Wie gut funktioniert die Koordination des BGA mit dem Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3, BGÖ)? Funktioniert dieses Zusammenspiel bei der digitalen Archivierung?
BGÖ.2: Wird das Konzept der transparenten Verwaltung, welches durch das BGÖ etabliert wurde, ab dem Zeitpunkt der Archivierung durch die archivierungspflichtigen Stellen konsequent fortgesetzt?
BGÖ.3: a) Fördert die aktuelle Einsichtspraxis nach BGA im Zusammenspiel mit dem BGÖ das grundlegende Ziel der Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Bundestätigkeiten? b) Kennen die archivierungspflichtigen Stellen die Präzisierungen des BAR, BJ und EDÖB in den FAQ zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips? c) Agieren die archivierungspflichtigen Stellen entsprechend diesen Präzisierungen und genügen sie, damit das für den Gesuchstellenden günstigere Gesetz angewendet wird (inkl. Rechtsweg bei Verweigerung)?
BGÖ.4: Ist der Prozess der Einsichtnahme (inkl. Rechtsweg bei Verweigerung) in archivierte Bundesunterlagen nach BGA und ggf. BGÖ für die Nutzenden transparent und nachvollziehbar?
BGÖ.5: Während im BGA das Dossier die massgebende Einheit ist, ist im BGÖ das Dokument die massgebende Einheit. Klappt das Zusammenspiel dieser beiden Prinzipien in der Praxis? Ist die Einheit des Dossiers auch im digitalen Zeitalter und mit der Einführung des BGÖ noch adäquat?

Datenschutzgesetz

Der Schutz der Personendaten im BGA ist primär über die verlängerten Schutzfristen nach Art. 11 BGA geregelt. Bei der Auskunft an betroffene Personen verweist das BGA auf die Bestimmungen des DSG.

Die Digitalisierung des Archivguts und der Online-Zugang ermöglichen technisch die Suche im Volltext des Archivguts und nicht mehr nur in den Metadaten. Damit werden potenziell

bedeutend mehr Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten gemäss Art. 11 Abs. 1 BGA nach Personennamen erschlossen. Gemäss Art. 12 Abs. 3 VBGA dürfen jedoch Findmittel, die als solche besonders schützenswerte Personendaten enthalten, nicht veröffentlicht werden. Die Frage ist, wie mit dieser neuen Situation umzugehen ist. Weiter ist zu prüfen, ob Vorgaben wie in Art. 12 Abs. 3 VBGA im Zusammenhang mit der Digitalisierung noch zweckmässig sind.

DSG: Wie spielt das BGA mit dem Datenschutzgesetz (SR 235.1, DSG) zusammen?
DSG.1: a) Wie gut funktioniert die Koordination des BGA mit dem Datenschutzgesetz (SR 235.1, DSG)? b) Funktioniert dieses Zusammenspiel auch bei der digitalen Archivierung, bzw. beim Online-Zugang?
DSG.2: Genügen die Vorgaben des BGA, um die Ziele des DSG insbesondere bezüglich besonders schützenswerten Personendaten bei digitalem Archivgut und bei der Suche im Online-Zugang sicherzustellen?
DSG.3: Ist für Nutzende im Zusammenhang mit besonders schützenswerten Personendaten transparent, was sie beim Online-Zugang (Such- und Retrievalinstrumente) suchen/finden können bzw. was nicht?

Informationsschutz

Die Informationsschutzverordnung hält fest, dass sich die Archivierung klassifizierter Unterlagen nach der Archivgesetzgebung richtet (Art. 17 ISchV). Es soll untersucht werden, ob sich das so geregelte Zusammenspiel bewährt. Von Interesse sind die Festlegung der Schutzfristen und die Massnahmen zum Schutz vor unbefugtem Zugriff, insbesondere bei digitalem Archivgut.

ISch: Wie spielt das BGA mit der Informationsschutzverordnung (SR 510.411, ISchV) zusammen?
ISch.1: Wie gut funktioniert das Zusammenspiel des BGA mit der Informationsschutzverordnung (SR 510.411, ISchV)? Funktioniert dieses Zusammenspiel bei der digitalen Archivierung?

1.3 Aufbau des Berichts

Das nachfolgende Kapitel 2 gibt einen Überblick über das empirische Vorgehen der Evaluation. In Kapitel 3 werden Einschätzungen der archivierungspflichtigen Stellen und der Nutzenden der Archive des Bundes zu verschiedenen allgemeinen und archivierungsprozessübergreifenden Themen dargelegt. Welche Institutionen sowie Personen des öffentlichen und privaten Rechts Unterlagen gemäss den Grundsätzen des BGA archivieren müssen, wird in Kapitel 4 zum Geltungsbereich des BGA aufgezeigt.

Kapitel 5 bis 11 folgen dem Archivierungsprozess und analysieren die jeweils für die Evaluation interessierenden Aspekte. In Kapitel 12 wird die Umsetzung und Regelung des Archivierungsprozesses bei den selbständig archivierenden Stellen untersucht. Die Fragen zur Digitalisierung und zum rechtlichen Kontext wurden, abgesehen vom Kapitel zum Zusammenspiel von BGA und Öffentlichkeitsprinzip (Kapitel 13), den Kapiteln zu den Teilprozessen

der Archivierung zugeordnet und dort bearbeitet. Kapitel 14 widmet sich verschiedenen Querschnittsthemen, die mehrere Teilprozesse der Archivierung betreffen (Einheit des Dossiers, Digitalisierung, Durchsetzungsmechanismen des BGA).

Die empirischen Kapitel 4 bis 14 sind einheitlich aufgebaut: In den einzelnen Kapiteln wird jeweils zunächst der im Vordergrund stehende Teilprozess oder andere Aspekt der Archivierung kurz vorgestellt (Zweck, Ablauf und Zuständigkeiten) und ein knapper Überblick über die zu behandelnden Themen gegeben. Danach werden die Befunde entlang dieser Themen dargestellt. *Jedes Kapitel endet mit einem Fazit. In diesem werden die Evaluationsfragen soweit möglich anhand der wichtigsten Befunde beantwortet und Empfehlungen hergeleitet.*

Die Erkenntnisse der Evaluation werden in *Kapitel 15 in einer Synthese* zusammengefasst. Nicht alle Erkenntnisse und Empfehlungen haben die gleiche Tragweite. Die bedeutendsten Empfehlungen werden in der Synthese im Rahmen von acht Herausforderungen und Stossrichtungen für mögliche Anpassungen gebündelt. Auch die weiteren Empfehlungen werden in der Synthese nochmals kurz erläutert und wiedergegeben. Eine Übersicht über alle Empfehlungen findet sich in Anhang 1 der Evaluation.

2 Methodik und Erhebungsinstrumente

In diesem Kapitel wird das methodische Vorgehen der Evaluation beschrieben. Hierzu erfolgt zunächst ein Überblick über die Projektorganisation und den Ablauf der Evaluation. Danach werden die verschiedenen Module und die ihnen zugrundeliegende Methodik vorgestellt. Ein kurzer Abschnitt zu den spezifischen methodischen Herausforderungen beschliesst das Kapitel.

2.1 Überblick über das Vorgehen

2.1.1 Projektorganisation der Evaluation

Auftraggeber der Evaluation ist das Bundesarchiv, verkörpert primär durch den Steuerungsausschuss der Evaluation und die operative Projektleitung. Der Steuerungsausschuss war zuständig für die Abnahme des Evaluationskonzepts und des Schlussberichts der Evaluation.

Daneben wurde das Evaluationsteam fachlich begleitet und unterstützt von einem Fachausschuss mit Kadermitarbeitenden des Bundesarchivs sowie von einem breiter abgestützten Fachausschuss der Bundesverwaltung mit Vertreterinnen und Vertretern der Departemente, des Bundesamts für Justiz, der Bundeskanzlei sowie des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB). Die Leitung des Fachausschusses oblag dem Direktor des Bundesarchivs.

2.1.2 Ablauf der Evaluation

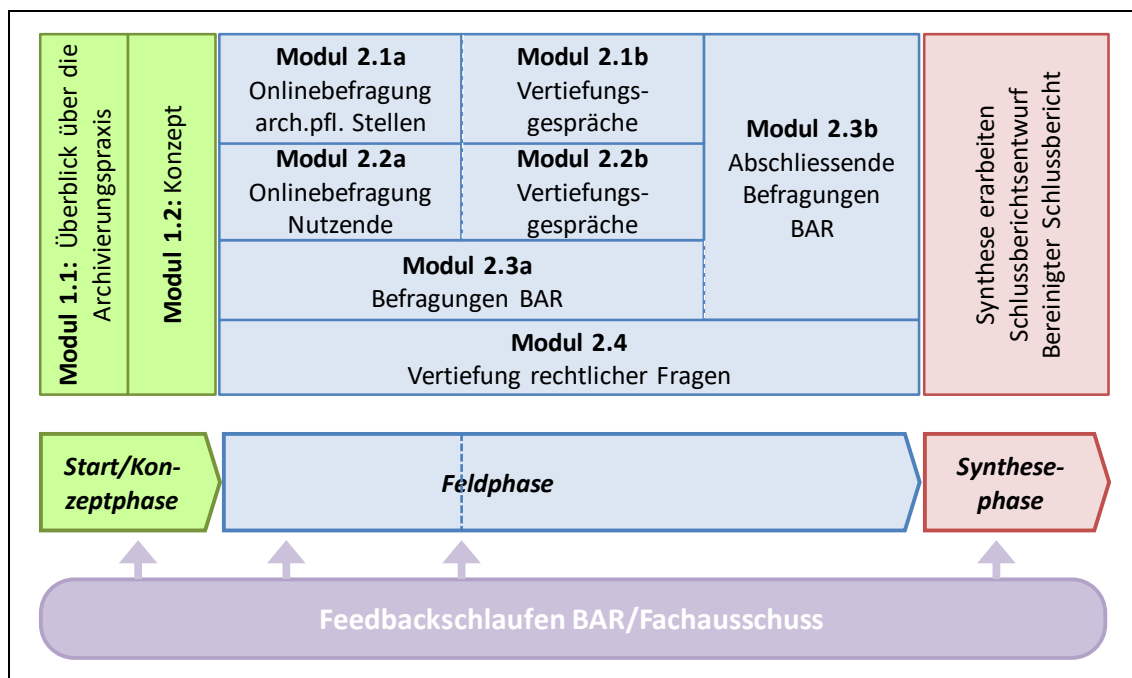
Die Auftragserteilung erfolgte im Herbst 2019. Abbildung 2-1 gibt einen Überblick über den Ablauf der Evaluation. In der Start- und Konzeptphase erarbeitete das Evaluationsteam einen genaueren Überblick über den Archivierungsprozess und das Evaluationskonzept. Dieses Zwischenprodukt wurde vom Steuerungsausschuss verabschiedet (vorherige Stellungnahmen durch den Fachausschuss des Bundesarchivs und der Bundesverwaltung).

In der Feldphase erhoben die Forschenden die Informationen in verschiedenen Modulen bei den involvierten Akteuren. Diese gliederte sich in eine Überblicksphase (Module 2.1a und 2.2a) und eine Vertiefungsphase. Kern der Überblicksphase bildeten Onlinebefragungen bei den archivierungspflichtigen Stellen und den Nutzenden des Bundesarchivs, ergänzend wurden statistische Daten des Bundesarchivs ausgewertet. Die verschiedenen Befragungen dienten einerseits dazu, die konkrete Praxis der jeweiligen Akteure zu erheben, andererseits sollten damit ihre subjektiven Einschätzungen und Beurteilungen und deren Begründungen erhoben werden.

Gestützt auf die Erkenntnisse aus der Überblicksphase erarbeitete das Evaluationsteam ein Interviewkonzept. Dieses enthielt die zu vertiefenden Fragen der Evaluation und die Auswahl der zu befragenden archivierungspflichtigen Stellen. Nach den Rückmeldungen der

Fachausschüsse führte das Evaluationsteam die vertiefenden Befragungen zur Archivierungspraxis und zu rechtlichen Themen bei den archivierungspflichtigen Stellen, bei den Nutzenden sowie beim Bundesarchiv durch. Gestützt auf diese Erkenntnisse wurde der Schlussbericht entworfen und aufgrund der Rückmeldungen aus den Fachausschüssen überarbeitet.

Abbildung 2-1: Ablauf der Evaluation



2.2 Modul 1: Start- und Konzeptphase

Nach einer Startsituation erarbeitete das Evaluationsteam das Evaluationskonzept. Dieses diente folgenden Zwecken:

- *Beschreibung des Evaluationsgegenstands:* Die gesetzliche Konzeption des Archivierungsprozesses wurde für jeden Teilprozess der Archivierung beschrieben. Die Beschreibung umfasste den Zweck des Teilprozesses sowie die wichtigsten Abläufe und Zuständigkeiten und Rollen der Akteure. Auch wurden die wichtigsten Kontextfaktoren und Besonderheiten der selbständigen Archivierung umrissen (Digitalisierung, Zusammenspiel des BGA mit anderen Rechtsgrundlagen).
- *Präzisierung und Operationalisierung der Forschungsfragen:* Basierend auf der Beschreibung des Archivierungsprozesses und in Rücksprache mit den Fachpersonen im BAR wurden die Evaluationsfragen wo nötig präzisiert, auf spezifische Problemkreise fokussiert und geschärft. Es wurde festgelegt, mit welchen Erhebungsinstrumenten die Fragen beantwortet werden.

- *Vorgehen festlegen:* Nach der Präzisierung der Forschungsfragen führte das Evaluationskonzept aus, in welchen Modulen und mit welchen Methoden diese Fragen beantwortet werden sollten.

Diese Arbeiten stützten sich – aufbauend auf den bereits vorbestehenden Arbeiten zum Wirkungsmodell des BGA (Büro Vatter 2019) – erstens auf die rechtlichen Grundlagen der Archivierung beim Bund und deren Materialien, auf amtliche Dokumente zur Archivierung wie Weisungen, Merkblätter und Arbeitshilfen für die involvierten Akteure sowie auf die weiteren im Internet verfügbaren Informationen für die Nutzerinnen und Nutzer des Bundesarchivs sowie die archivierungspflichtigen Stellen.⁵ Zweitens wurden Informationsgespräche mit Kadermitarbeitenden des Bundesarchivs geführt. Ergänzend wurden statistische Daten zu verschiedenen Aspekten der Archivierung im Hinblick auf ihre Verwertbarkeit für die Evaluation gesichtet.

2.3 Modul 2.1: Befragungen anbietepflichtiger Stellen

Das Modul 2.1 gliedert sich in die Befragungen der anbietepflichtigen Stellen und in die Befragungen der selbständig archivierenden Stellen.

Die anbietepflichtigen Stellen wurden in einem ersten Schritt mittels einer Online-Umfrage befragt (Modul 2.1a). Diese erlaubt es, Aussagen vergleichend über alle Stellen zu machen. Zweitens wurden leitfadengestützte Interviews bei einer Auswahl von anbietepflichtigen Stellen durchgeführt, um einzelne Themen vertieft zu betrachten (Modul 2.1b).

2.3.1 Online-Befragung

Entwicklung des Fragebogens: Der Entwurf des Fragebogens stützte sich auf die Fragen im Pflichtenheft und die Erkenntnisse aus der Sondierungsphase. Der Entwurf wurde zur Stellungnahme an die Auftraggeberin abgegeben und aufgrund der Rückmeldungen bereinigt (Fragebogen Anhang 3).

Einladung zur Teilnahme: Die Grundgesamtheit der anbietepflichtigen Stellen ergibt sich aus Art. 1 und 4 des BGA. Den Löwenanteil bilden die Stellen der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung (vgl. Anhang 1 VBGA und Anhang RVOV⁶). Es bestand zusätzlich eine Liste der beim Bundesarchiv als abliefernd bekannten Stellen, die in den erwähnten Rechtsgrundlagen nicht aufgeführt sind⁷. Zudem wurden die bekannten Stellen in einer Vorinformation darum gebeten, weitere Stellen in ihrem Zuständigkeitsbereich, die gegenüber dem

⁵ <https://www.bar.admin.ch/bar/de/home.html> und <https://www.recherche.bar.admin.ch>

⁶ Das BGA, der Anhang der RVOV und die Anhänge der VBGA umfassen 70 Stellen.

⁷ Diese Liste umfasste zusätzlich 16 Stellen.

Bundesarchiv eigenständig als abliefernde Stelle auftreten (z.B. ausserparlamentarische Kommissionen) auf die Befragung aufmerksam zu machen. Die betreffenden Stellen konnten sich für einen Zugang zur Online-Befragung anmelden. Auf diesem Weg konnten noch einzelne zusätzliche Stellen identifiziert werden. Insgesamt wurden 93 Stellen via E-Mail zur Teilnahme an der Befragung eingeladen, davon nahmen 73 Stellen teil.⁸

Ausfüllende Personen: Pro Stelle war ein Online-Fragebogen auszufüllen. Bei den meisten Stellen sind unterschiedliche Personen für einzelne Teilprozesse der Archivierung zuständig. Die Einladung ging wie die Vorinformation an die Leitung/Direktion der betreffenden Stelle. Diese wurde gebeten, den Fragebogen den geeigneten Personen zum Ausfüllen zugänglich zu machen. Die Koordination beim Ausfüllen lag somit bei den eingeladenen Stellen.

Ausfüllen des Fragebogens: Die Einladung zur Online-Befragung wurde am 24. Februar 2020 versandt. Dabei wurde den anbietepflichtigen Stellen Zeit zum Ausfüllen des Fragebogens bis am 20. März 2020 Zeit gegeben. Aufgrund der besonderen Umstände im Zusammenhang mit Covid-19 wurde die Frist bis am 9. April 2020 verlängert.

2.3.2 Vertiefende Befragung (leitfadengestützte Interviews)

Auswahl der Stellen: Bei einer Auswahl von Stellen wurden vertiefende Interviews durchgeführt (vgl. Interviewleitfaden in Anhang 3). Die Auswahl stützte sich auf die statistische Analyse der vorhandenen Daten im Bundesarchiv zur Archivierungspraxis, auf die Antworten in der Online-Befragung und Kriterien zur Stellung in der Bundesverwaltung. Folgenden Kriterien wurden berücksichtigt (Liste der berücksichtigten Stellen in Anhang 6):

- *Berücksichtigung aller Departemente* einschliesslich Bundeskanzlei und Bundesversammlung.
- *Zentrale vs. dezentrale Bundesverwaltung und Armee*, wobei der Fokus auf der zentralen Bundesverwaltung lag.
- *Breite Erfahrung hinsichtlich Archivierung:* Hier wurde darauf geachtet, Stellen auszuwählen, die über eine vergleichsweise reiche Erfahrung hinsichtlich der folgenden Indikatoren verfügen (Quelle: BAR):
 - Häufige Nutzung des Bundesarchivs durch die Stelle
 - Viele Einsichtsgesuche von Nutzenden
 - Erfahrung mit Einsichtsgesuchen für Dokumente, die nach dem 1.7.2006 entstanden sind (Inkrafttreten BGÖ)
 - Viele archivierte Dossiers (*verfügbar nur nach Departement*)

⁸ Mit dem Bundesarchiv wurde vereinbart, dass es nicht an der Umfrage teilnimmt.

- *Praxis bezüglich Schutzfristen und Einsichtsgesuchen* (Quelle: BAR)
 - Viele/wenige Bestände oder Dossiers mit verlängerter Schutzfrist nach Art. 11 oder Art. 12 BGA (*verfügbar nur nach Departement*)
 - Hohe/niedrige Annahmequote von Einsichtsgesuchen
- *Zufriedenheit mit BGA und seinem Vollzug* (Indikatoren aus der Online-Umfrage)
 - Zweckmässigkeit der Erlasse und vorgesehenen Mechanismen (Frage 40)
 - Beurteilung des BGA und des Vollzugs hinsichtlich des Interessenausgleichs zwischen Schutzinteressen und Zugänglichkeit zum Archivgut (Frage 42, Mittelwert aus drei Items)

Zu befragende Stellen und Personen: Insgesamt wurden vertiefende Befragungen bei 13 anbietepflichtigen Stellen durchgeführt. Befragt wurden die für die jeweils interessierenden Teilprozesse der Archivierung verantwortlichen und/oder entscheidungskompetenten Personen. Mehrheitlich wurden pro Stelle mehrere Gespräche geführt. Es erfolgten insgesamt 23 Interviews bei den anbietepflichtigen Stellen. Aufgrund der besonderen Umstände im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie erfolgten diese mehrheitlich telefonisch. Es gab sowohl Einzel- als auch Gruppengespräche. Teilweise haben die anbietepflichtigen Stellen zusätzliche interne Dokumente (z.B. Organisationsvorschriften) für die Evaluation zur Verfügung gestellt.

2.4 Modul 2.1: Selbständig archivierende Stellen

Wie bei den anbietepflichtigen Stellen wurde auch bei selbständig archivierenden Stellen eine Online-Befragung sowie vertiefende Gespräche durchgeführt.

2.4.1 Online-Befragung

Entwicklung des Fragebogens: Vorgehen analog anbietepflichtige Stellen (vgl. Anhang 4).

Einladung zur Teilnahme: Die Grundgesamtheit der archivierungspflichtigen Stellen ergibt sich aus Art. 1 und 4 Abs. 3, 4 und 5 des BGA (vgl. auch Anhang 2 VBGA). Das Bundesarchiv hat darauf gestützt eine (nicht abschliessende) Liste von 22 selbständig archivierenden Stellen zusammengestellt, die ihm bekannt sind. Diese diente als Grundlage für die Online-Befragung der Evaluation. Von den 22 Stellen, die zur Teilnahme eingeladen wurden, nahmen deren 18 teil. Davon gaben drei Stellen an, dass sie nicht über ein Archiv im eigentlichen Sinne verfügen, weshalb sie die meisten Fragen nicht ausfüllten. Somit füllten 15 Stellen den Fragebogen aus.

Festzuhalten ist, dass mit den 22 beim Bundesarchiv bekannten Stellen nicht die Gesamtheit der Stellen, die in den Geltungsbereich des BGA fallen, abgedeckt ist. Inwieweit sich diese übrigen Stellen als archivierungspflichtig betrachten und an den Grundsätzen des BGA orientieren, ist nicht bekannt und kann in dieser Evaluation nicht untersucht werden.

Ausfüllen des Fragebogens: Analog anbietepflichtige Stellen.

2.4.2 Vertiefende Befragung (leitfadengestützte Interviews)

Auswahlkriterien der Stellen: Insgesamt wurden vertiefende Befragungen bei drei selbständig archivierenden Stellen durchgeführt (Interviewleitfaden in Anhang 4). Bei allen drei Stellen wurde jeweils ein Gespräch geführt. Bei zwei Stellen haben daran zwei Personen teilgenommen und bei einer Stelle nur eine Person. Die Auswahl erfolgte in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv. Folgende Auswahlkriterien kamen zur Anwendung (Liste der berücksichtigten Stellen in Anhang 6):

- Archivierungsvereinbarung mit dem Bundesarchiv (bestehend aber aus Sicht Bundesarchiv veraltet, bestehend und aktuell, keine)
- Typ der Stelle (z.B. Gericht; Forschungsanstalt; wirtschaftliches Unternehmen)
- Grösse der Stelle (klein/gross)
- Erfahrung mit der Archivierung (klein/gross)

2.4.3 Schriftliche Befragung zu den Zugangsmöglichkeiten

Bei der Erarbeitung des Vertiefungskonzept ergab sich ein Bedarf nach zusätzlichen Informationen über die Zugangsmöglichkeiten zum Archivgut bei den selbständig archivierenden Stellen. Es wurde deshalb eine entsprechende Erhebung durchgeführt.

Entwicklung des Fragebogens: Das Evaluationsteam entwickelte gestützt auf die rechtlichen Grundlagen einen Entwurf des Fragebogens. Der Entwurf wurde zur Stellungnahme an die Auftraggeberin abgegeben und aufgrund der Rückmeldungen bereinigt (Fragebogen in Anhang 4).

Einladung zur Teilnahme: Es wurden 22 Stellen zur Teilnahme eingeladen wurden, wovon 18 teilnahmen. Davon gaben drei Stellen an, dass sie nicht über ein Archiv im eigentlichen Sinne verfügen, weshalb sie die meisten Fragen nicht ausfüllten. Somit füllten 15 Stellen den Fragebogen aus.

Ausfüllen des Fragebogens: Die Einladung zur schriftlichen Befragung wurde am 30. Juli 2020 versandt. Dabei wurde den Stellen bis am 21. August 2020 Zeit zum Ausfüllen des Fragebogens gegeben.

2.5 Modul 2.2: Nutzende und Betroffene

Die Nutzenden des Bundesarchivs und der selbständigen Archive sind verschiedene Kreise aus der Öffentlichkeit (z.B. Forschende, Medien, Private) und Mitarbeitende aus der Bundesverwaltung. Eine Sonderkategorie sind Personen, die Einsicht verlangen in Unterlagen, die sie selbst betreffen (Auskunft an Betroffene, Art. 15 BGA). Auch bei den Nutzenden wurden eine Online-Befragung und vertiefende Gespräche durchgeführt.

2.5.1 Online-Befragung

Entwicklung des Fragebogens: Vorgehen analog anbietepflichtige Stellen (vgl. Anhang 5).

Einladung zur Teilnahme: Nutzende des Bundesarchivs sind im Online-Zugang registriert. Diese Kontaktdaten (E-Mailadresse) wurden für den elektronischen Versand der Befragungseinladungen verwendet. Da eine Weitergabe von E-Mailadressen aus Datenschutzgründen nicht möglich ist, erfolgt der Versand durch das Bundesarchiv. Eingeladen wurden Nutzende, die am Pilotversuch des Online-Zugangs im Herbst 2019 teilgenommen haben (ca. 270) und weitere Nutzende, die den Online-Zugang seit seiner Öffnung bis im Februar 2020 genutzt haben. Es wurden 1'788⁹ Personen eingeladen. 527 Personen nahmen teil, davon 410 verwaltungsexterne Nutzende und 117 Mitarbeitende der Bundesverwaltung (Teilnahmequote 29.4%).

Ausfüllen des Fragebogens und Erinnerung: Die Einladung zur Online-Befragung wurde am 24. Februar 2020 versandt. Die Nutzenden hatten bis am 20. März 2020 Zeit, um den Fragebogen auszufüllen.

2.5.2 Vertiefende Befragung (leitfadengestützte Interviews)

Auswahl der Personen: Telefonische Vertiefungsgespräche wurden mit insgesamt 10 Personen geführt. Die Auswahl ist durch das Bundesarchiv erfolgt. Es wurden Nutzende vorgeschlagen, die über eine breite Rechercheerfahrung auch für Dossier innerhalb der Schutzfristen verfügen und die den neuen Online-Zugang bereits benutzt haben. Zudem wurden Nutzende mit wissenschaftlichen, privaten sowie journalistischen Interessen befragt (Interviewleitfaden in Anhang 5).

2.6 Modul 2.3: Erhebungen beim Bundesarchiv

Parallel zur Online-Befragung der anderen Stakeholder wurde auch die Perspektive des Bundesarchivs auf den Evaluationsgegenstand erhoben. Ebenfalls wurden beim Bundesarchiv vorhandene statistische Angaben zur Archivierungspraxis ausgewertet. Partiiell erfolgte dies bereits im Rahmen der Arbeiten am Evaluationskonzept.

2.6.1 Gespräche und schriftliche Auskünfte

Gestützt auf das Interviewkonzept wurde definiert, welche Fragen bei welchen Fachpersonen des Bundesarchivs zu beantworten waren. Befragt wurden insgesamt 12 Fachpersonen des Bundesarchivs zu den jeweiligen Teilprozessen der Archivierung, die sie betreffen (schriftlich und telefonisch).

⁹ Zusätzlich wurden auch 29 Mitarbeitende des BAR eingeladen. Diese wurden angewiesen, den Fragebogen nicht auszufüllen, vereinzelt Fragebogen von BAR-Mitarbeitenden wurden nicht berücksichtigt.

Dabei war der Vollzug durch das Bundesarchiv zu erfassen und teils zu klären, inwieweit die Praxis (noch) den Vorgaben des Gesetzes entspricht. Zu berücksichtigen waren dabei insbesondere auch Vorgehensweisen im Zusammenhang mit den Kontextthemen (Digitalisierung, Zusammenspiel mit anderen Rechtsgrundlagen, selbständige Archivierung). Der Fokus lag dabei auf potenziell bleibenden Herausforderungen, nicht auf operativen Detailfragen. Neben diesen eher allgemeinen Fragen ergaben sich aufgrund des Fragenkatalogs der Evaluation und den Erkenntnissen der Umfragen ergänzend für verschiedene Teilprozesse spezifische Fragen.

Im Anschluss an die vertiefende Befragung der archivierungspflichtigen Stellen und der Nutzenden wurden den Ansprechpersonen im Bundesarchiv letzte spezifische Fragen gestellt. Diese betrafen verbleibenden Unklarheiten oder Aspekte der Archivierung, die sich in der Vertiefungsphase neu ergaben.

2.6.2 Statistische Auswertungen

Wo das Bundesarchiv über statistische Daten oder Auswertungen verfügt, könnten diese Teilantworten oder zumindest erste grundlegende Hinweise zu bestimmten Evaluationsfragen liefern. Die verwendeten Statistiken betreffen die Beratungs- und Ausbildungstätigkeit des Bundesarchivs, die Bestände im Bundesarchiv mit Angaben zu Schutzfristen und zur Einsichtspraxis sowie allgemeine Nutzungszahlen. Statistische Daten zur Archivierungspraxis wurden auch für die Auswahl der vertiefend zu befragenden archivierungspflichtigen Stellen herangezogen.

2.7 Modul 2.4: Vertiefung rechtlicher Fragen

2.7.1 Methodik

Wie bei jeder rechtlichen Analyse stützt sich die Untersuchung der Themen von Modul 2.4 jeweils auf die normativen Grundlagentexte (BGA und VBGA), die durch die einschlägige Rechtsprechung (soweit vorhanden) und Lehre interpretiert werden. Weil Konflikte im Archivierungsrecht, die vor Gericht gebracht werden, selten sind (seit Inkrafttreten des BGA haben das Bundesgericht und das Bundesverwaltungsgericht nur einen bzw. acht Urteile zu diesem Thema gefällt; und zweitens behandeln die meisten von ihnen keine grundsätzlichen Fragen) und weil das Archivierungsrecht von der Lehre praktisch ignoriert wird, waren diese traditionellen Rechtsquellen allein nicht ausreichend.

Deshalb wurden die gängigen Praktiken anhand von Rechtstexten, die auf einer niedrigeren Ebene (Konventionen, Verwaltungsanweisungen, häufig gestellte Fragen) verankert sind, und aufgrund von Begründungen von Entscheidungen (z.B. Fälle von verlängerten Schutzfristen oder Beurteilungen von Einsichtsgesuchen) ermittelt und analysiert. Zusätzlich wurden vertiefende Interviews mit Mitarbeitenden des Bundesarchivs, des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB), des Eidgenössischen Departements

für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sowie des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) geführt. Antworten auf die Online-Fragebögen und Interviews (siehe Module 2.1 und 2.2) und die allgemeinen Interviews mit Angestellten des Bundesarchivs (Modul 2.3) haben weiter zur Klärung bestimmter Praktiken beigetragen.

Neben der schweizerischen Gesetzgebung und Rechtsprechung wurde auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Recht auf Information und zum Schutz der Privatsphäre berücksichtigt. Insbesondere zum Öffentlichkeitsprinzip im Kontext der Archivierung wurden auch kantonale Gesetze konsultiert und verglichen.

2.7.2 Themen

Inhaltlich lag der Fokus der rechtlichen Analyse auf den folgenden Kapiteln:

- Kapitel 4: Geltungsbereich des BGA
- Kapitel 9: Schutzfristen
- Kapitel 11: Einsicht
- Kapitel 12: Selbständige Archivierung
- Kapitel 13: Koordination BGA-BGÖ
- Kapitel 15: Einheit Dossier

Spezifische vertiefende Abklärungen sind zu folgenden Themen erfolgt:

- Koordination Öffentlichkeitsprinzip vs. BGA in den Kantonen
- Vergleich der Einsichtsverfahren nach BGÖ und BGA
- Allgemeine Rechtsentwicklungen im Zusammenhang mit dem Öffentlichkeitsprinzip

Daneben erfolgten rechtliche Einschätzungen zu weiteren Einzelaspekten.

2.8 Herausforderungen der Evaluation

Die Evaluation BGA birgt folgende Besonderheiten und Herausforderungen.

- *Archivierungspflichtige Stellen sind heterogen:* Die archivierungspflichtigen Stellen sind sehr heterogen (z.B. selbständig archivierende und anbietepflichtige Stellen, zentrale und dezentrale Bundesverwaltung, Departementszugehörigkeit, übertragene Aufgaben und damit verbundene Interessenlage bezüglich Schutz der Unterlagen, Kultur der Informationsverwaltung). Dies verlangte eine zurückhaltende Interpretation der Befunde und eine umsichtige Auswahl der Stellen für die vertiefenden Befragungen.
- *Kaum messbare Zielgrössen:* Das BGA gibt wenig klar messbare Ziele vor, auch sind die Evaluationskriterien des Vollzugs (Effizienz, Zweckmässigkeit) eher weich. Sta-

tistische Daten zur Archivierungspraxis (z.B. Bewilligungsquote von Einsichtsgesuchen) müssen insbesondere aufgrund der Heterogenität der archivierungspflichtigen Stellen zurückhaltend interpretiert werden. Die Evaluation stützt sich deshalb stark auf Aussagen der involvierten Akteure.

Bewertende Aussagen der Evaluation stützen sich einerseits ab auf den Vergleich der Rechtsgrundlagen mit der konkreten Praxis, wie sie sich aus den Dokumenten und den Aussagen der Akteure rekonstruieren liess. Eine zweite Quelle bilden die Einschätzungen der Akteure selbst, die diese aufgrund ihrer jeweils spezifischen Perspektiven und Erfahrungen abgeben, und die vor dem Hintergrund ihrer Interessen zu vergleichen und zu interpretieren waren. Berücksichtigt wurde bei der Interpretation auch die Plausibilität der jeweils angegebenen Begründungen oder der vorgebrachten illustrativen Beispiele (vereinzelt auch Statistiken), mit denen die befragten Personen Ihre Einschätzungen und Erfahrungen untermauerten.

- *Sozialwissenschaftliche und rechtliche Fragestellungen:* Neben sozialwissenschaftlichen Fragestellungen zur Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen und zur Erhebung der Einschätzungen der involvierten Akteure sind auch rechtliche Fragestellungen zu bearbeiten. Eine vertiefte Analyse der Entscheidpraxis z.B. bei der Festlegung verlängerter Schutzfristen oder von Entscheiden zu Einsichtsgesuchen war im Rahmen der Evaluation nicht möglich.
- *Selbständig archivierende Stellen:* Neben dem Bundesarchiv sind alle selbständig archivierenden Stellen aufgefordert, bei sich gemäss den Grundsätzen des BGA ebenfalls einen Archivierungsprozess durchzuführen. Nicht alle diese Prozesse konnten detailliert evaluiert werden. Erhebungen zur Archivierung waren zudem nur bei jenen selbständig archivierenden Stellen möglich, die dem Bundesarchiv bekannt sind. Wie die Abklärungen der Evaluation gezeigt haben, dürften aber viele weitere Stellen in den Geltungsbereich des BGA fallen. Deren Archivierungspraxis konnte nicht erhoben werden.

3 Allgemeine Einschätzungen der Stakeholder

In diesem Kapitel stehen die Einschätzungen der archivierungspflichtigen Stellen und der Nutzerinnen und Nutzer der Archive des Bundes im Vordergrund. Zum einen interessiert ihre Sicht auf den Nutzen der Archivierung, zum anderen interessieren ihre Einschätzung zum Grundkonzept der Archivierung, wie es im BGA vorgesehen ist: Wie bewerten Sie den Prozess der Sicherung, wie den Prozess des Zugangs? Daneben werden ihre Einschätzungen zu Vor- und Nachteilen der Digitalisierung und Anpassungswünsche am zusammengefasst.

Die Angaben stützen sich auf die Umfragen bei den archivierungspflichtigen Stellen und den Nutzenden sowie auf die Interviews mit Personen aus diesen beiden Stakeholdergruppen.

3.1 Nutzen der Archivierung

Zum Nutzen der Archivierung wurden die Nutzenden nicht befragt. Die eingeholten Einschätzungen beschränken sich auf die archivierungspflichtigen Stellen.

3.1.1 Nutzen der Archivierung für die archivierungspflichtigen Stellen

Im Interview wurden die archivierungspflichtigen Stellen gefragt, worin sie den Nutzen der Archivierung für ihre Stelle sehen. Den Nutzen der Archivierung für ihre Stelle begründen sie am häufigsten mit Argumenten, die in Richtung Nachvollziehbarkeit und Rekonstruktion von Prozessen gehen. So biete die Archivierung die Möglichkeit für das Amt selbst, Sachen nachzuschauen, Kohärenz in ihrem Handeln herzustellen und kann als Informationsquelle dienen, es schafft aber auch gegenüber der Öffentlichkeit einen Nachweis über die Geschäftspraxis. Einige Stellen nennen konkrete Beispiele, wann sich dieser Nutzen entfaltet: bei der Revision eines Gesetzes kann anhand der archivierten Unterlagen nachvollzogen werden, wie gewisse Bestimmungen entstanden sind, durch die Konsultation von Unterlagen zu früher bearbeiteten ähnlichen Themen (z.B. bei BGÖ-Gesuchen) können die gleichen Antworten auf gleiche Fragen gegeben werden, oder wenn Personen wechseln, bleiben Prozesse weiterhin nachvollziehbar. Eine selbständig archivierende Stelle, deren Archiv sich im Aufbau befindet, merkte an, die Archivierung gemäss den Vorgaben bedeute eine zusätzliche Pflicht, man habe bereits einen guten Überblick über die eigenen Unterlagen.

Für die anbietepflichtigen Stellen bedeutet die Ablieferung ihrer Unterlagen eine Entlastung, gleichzeitig stehen diese weiterhin zur Einsicht zur Verfügung. Einerseits entlastet die Ablieferung die eigenen Systeme und Räumlichkeiten, es entfallen dadurch aber auch Aufgaben, welche die Stellen sonst selbst gewährleisten müssten: Die Stellen müssen bis zur Ablieferung die Bewirtschaftung der Informationen also z.B. die Lesbarkeit gewährleisten und sie müssten ohne das Existieren des Bundesarchivs selbst die Archivierung ihrer Unterlagen sicherstellen.

Die Gewährleistung des gesetzlichen Auftrags insbesondere gemäss dem Grundsatz, der in Art. 2 BGA festgehalten ist, stellt für einige Stellen einen wichtigen Grund dar, weshalb sie als anbietepflichtige Stelle die Archivierung bewerkstelligen müssen. Genannt wurden z.B. die Stichworte Rechtssicherheit und rationelle Verwaltungsführung.

Viele anbietepflichtige Stellen verweisen auch auf den Nutzen, der sich aus der elektronischen Geschäftsverwaltung ergibt: diese erleichtert die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationseinheiten, die Ablieferung ist vereinfacht und die Unterlagen sind zentral für alle verfügbar. Dies zeigte auch die Online-Umfrage, zumindest was den Nutzen von GEVER-Systemen betrifft: Fast alle Stellen, die an der Online-Befragung teilgenommen haben und über ein GEVER-System verfügen, finden dieses wichtig, um anhand der darin abgelegten Unterlagen langfristig die Prozesse und Entscheidungen ihrer Stelle nachvollziehen zu können (vgl. Abschnitt 5.3.2).

3.1.2 Nutzen der Archivierung für Staat und Gesellschaft

Neben dem Nutzen, den die Stellen für ihre Stelle selbst sehen, wurden sie auch danach gefragt, welchen Nutzen sie in der Archivierung für Staat und Gesellschaft allgemein sehen. Auch hier wird der Aspekt der Nachvollziehbarkeit am häufigsten genannt. Durch die Archivierung der Unterlagen der anbietepflichtigen Stellen wird staatliches Handeln langfristig nachvollziehbar, was gemäss einer Interviewaussage eine Grundfeste der Demokratie darstellt.

Viele Stellen weisen zudem auf die historische Bedeutung der Archivierung hin. Mit den Unterlagen im Bundesarchiv können interessierte Personen einen Beitrag dazu leisten, die Vergangenheit aufzuarbeiten und Nachforschungen zu bedeutsamen Ereignissen (z.B. Grounding Swissair oder UBS-Krise) vornehmen. Die Archivierung garantiert, dass staatliches Handeln langfristig dokumentiert und gesichert ist und dass Zugang dazu besteht.

Nicht nur der Aspekt der Nachvollziehbarkeit von staatlichem Handeln, sondern auch die Herstellung von Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und das Ablegen von Rechenschaft über staatliches Handeln schätzen die anbietepflichtigen Stellen als wichtig ein.

Einige Stellen verweisen auf die Ziele, die im BGA, insbesondere in Art. 2, festgehalten sind.

Jeweils einmal genannt werden zudem die folgenden Punkte: Archivierung ermöglicht Einzelpersonen eine Recherche zu ihrer Geschichte. Einige Personen in der Verwaltung haben gemäss einer Interviewaussage die Haltung, dass es ein «Recht auf Vergessen» gibt. Die Archivierung kann dieser Haltung entgegenwirken und sicherstellen, dass staatliches Handeln dokumentiert ist. Die Archivierung kann ein erhöhtes Vertrauen gegenüber der Politik herstellen.

3.2 Beurteilung der Sicherung und Erschliessung des Archivguts

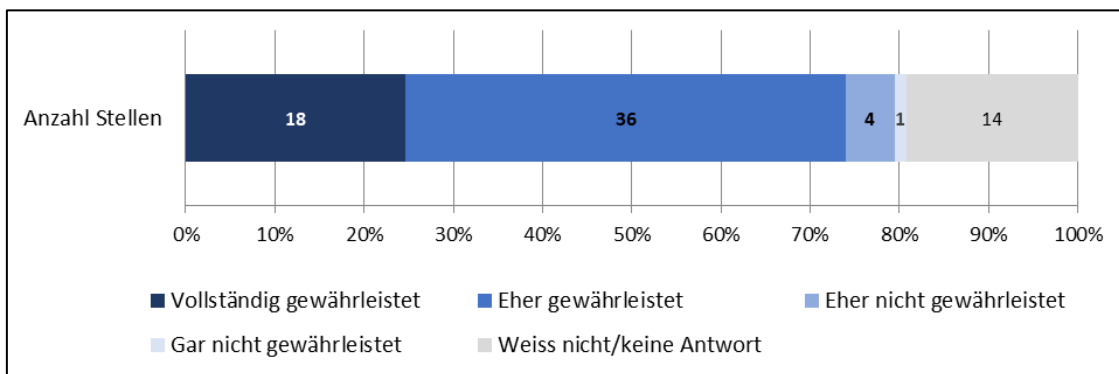
Wie in Kapitel 1.2 erläutert, kann der Archivierungsprozess in zwei Hauptphasen unterteilt werden. Die erste schliesst die Informationsverwaltung, das Anbieten und Abliefern von Unterlagen und deren Sicherung und Erschliessung über Findmittel im Archiv ein, die zweite Hauptphase zielt auf den Zugang. Die Akteure wurden dazu befragt, wie gut sich die Archivierung in diesen Hauptphasen bewährt. In diesem Abschnitt steht die erste Hauptphase im Vordergrund.

3.2.1 Einschätzung der archivierungspflichtigen Stellen

Gemäss knapp einem Viertel der **anbietepflichtigen Stellen** ist mit dem BGA und seinem aktuellen Vollzug vollständig gewährleistet, dass alle rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar sind (Abbildung 3-1). Etwa die Hälfte der Stellen halten dieses Ziel für eher gewährleistet. Nur gerade 5 Stellen halten dieses Ziel für (eher) nicht gewährleistet durch das BGA und den aktuellen Vollzug. Nicht ganz 20 Prozent der Stellen konnten keine Einschätzung zu dieser Frage machen.

Ein ähnliches Bild ergab sich bei den **selbständig archivierenden Stellen**: 3 bezeichneten es als vollständig gewährleistet, dass alle rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar sind, deren 8 als eher gewährleistet. 2 bemängelten, dies sei eher nicht gewährleistet und 2 Stellen konnten keine Angabe machen (N=15, Frage 33).

Abbildung 3-1: Umfrage bei A: Gewährleistung der Archivierung, Lesbarkeit und Auffindbarkeit

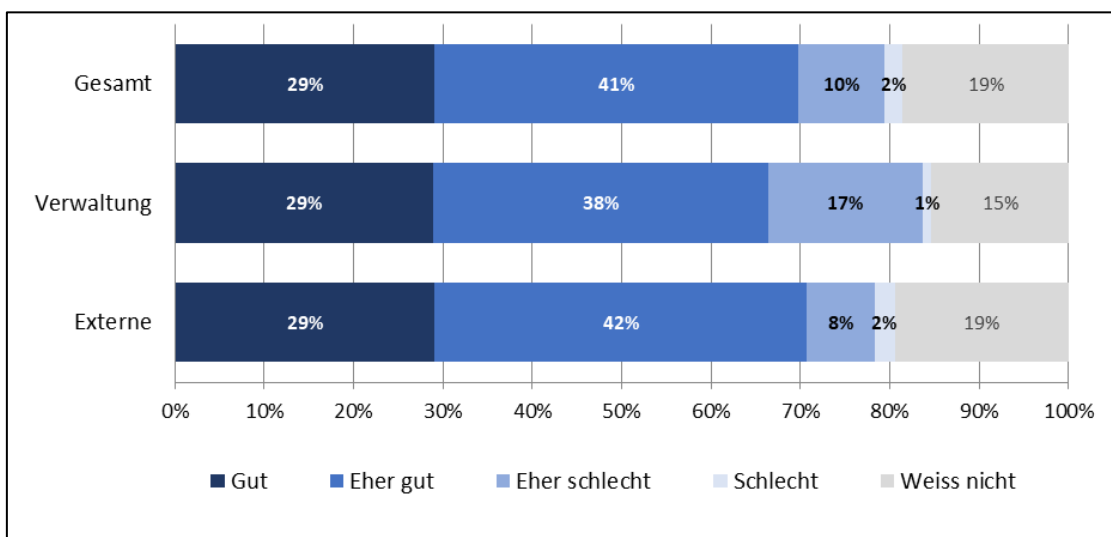


Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 40: «Wie gut ist mit dem BGA und seinem aktuellen Vollzug Ihrer Einschätzung nach gewährleistet, dass alle Ihre rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar sind?»

3.2.2 Einschätzung der Nutzenden

Die Nutzenden des Bundesarchivs wurden ebenfalls gefragt, wie gut nach ihrer Erfahrung das Bundesarchiv und die Bundesverwaltung insgesamt gewährleisteten, dass alle rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar sind (Abbildung 3-2). Die Einschätzungen fallen sehr ähnlich aus wie bei den anbieterpflichtigen Stellen, die Fragestellung und die Antwortkategorien sind jedoch nicht ganz identisch. Gemäss 70 Prozent der Nutzenden gewährleisten das Bundesarchiv und die Bundesverwaltung die Erreichung der Ziele der Archivierung mindestens eher gut, 12 Prozent finden, dass diese Aufgabe nur eher schlecht oder schlecht erfüllt wird. Knapp jede Fünfte Person konnte keine Einschätzung abgeben.

Abbildung 3-2: Umfrage bei N: Gewährleistung der Archivierung, Lesbarkeit und Auffindbarkeit



Umfrage bei N: N: 500; Verwaltung: 104; Externe: 396. Antworten auf Frage 40: «Wie gut gewährleisten nach Ihrer Erfahrung das Bundesarchiv und die Bundesverwaltung insgesamt, dass alle rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar sind?»

In den vertiefenden Interviews wurden die Nutzenden gefragt, ob das Verwaltungshandeln aus den im Bundesarchiv gelagerten Unterlagen nachvollziehbar wird oder ob es Lücken gibt. Bezüglich allfälliger Lücken können die Nutzenden nur Vermutungen äussern. Sie haben in der Tendenz den Eindruck, dass die Unterlagen vollständig abgeliefert werden. Dies begründen sie z.B. damit, dass die gleichen Dokumente in verschiedenen Dossiers gefunden wurden. Ein Nutzer vermutet, dass die Ämter sowohl die Aktenführung als auch die Anbieterpflicht sehr unterschiedlich handhaben. Bei einigen Nutzenden besteht teilweise eine Unsicherheit bezüglich der Vollständigkeit oder die Vermutung, dass es einzelne Lücken gibt (z.B. Fehlen eines Protokolls, während andere Jahre vollständig sind; Verweise auf einen Be-

richt, dieser ist aber nicht im Dossier). Solche Vermutungen sind aber schwierig zu begründen. Vereinzelt nannten die Nutzenden Beispiele von Unterlagen, die gar nie abgeliefert wurden.

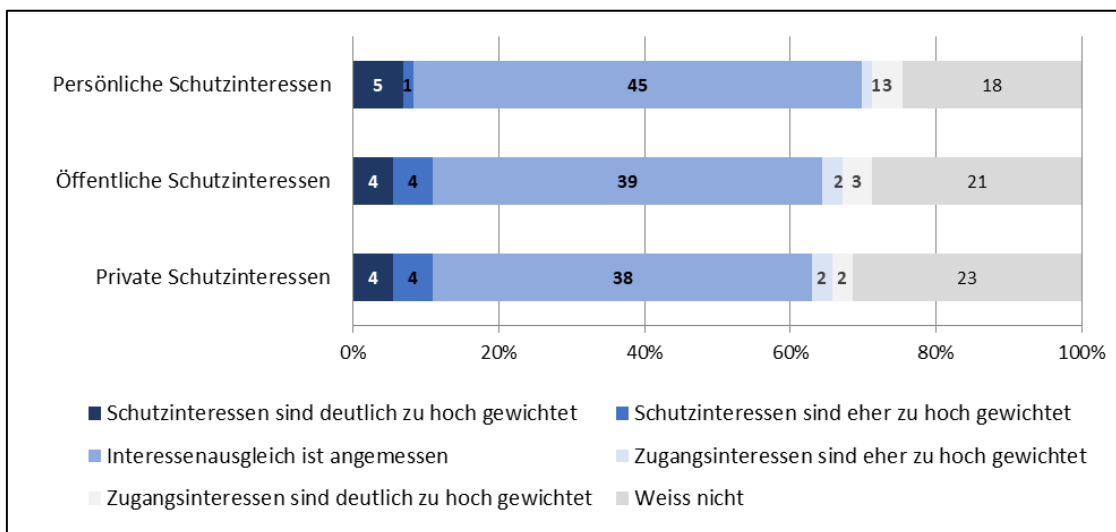
3.3 Allgemeine Einschätzungen zum Einsichtskonzept des BGA

Bezüglich der zweiten Hauptphase der Archivierung, dem Zugang, wurden die Akteure zum Einsichtskonzept des BGA befragt. Es interessierte, ob die Kombination von Schutzfristen und begründeter Einsicht im Einzelfall einen zufriedenstellenden Ausgleich zwischen Schutzinteressen und Transparenz gewährleisten.

3.3.1 Sicht der abliefernden Stellen

Positiv fällt das Urteil der abliefernden Stellen aus (Abbildung 3-3): Die grosse Mehrheit bezeichnete den Interessenausgleich sowohl hinsichtlich persönlicher, öffentlicher als auch privater Schutzinteressen als angemessen. 6 bis 8 Stellen empfinden die Schutzinteressen als zu hoch, 4 bis 5 Stellen empfinden sie als zu niedrig gewichtet. Ein ähnliches Bild zeigte sich auch in der Befragung der selbständig archivierenden Stellen (Frage 35): 10 bis 12 der jeweils 12 bis 13 antwortenden Stellen mit einem Archiv empfinden den Interessenausgleich als angemessen.

Abbildung 3-3: Umfrage bei A: Interessenabwägung zwischen Schutz und Zugang



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 42: «Wie gut gelingt mit dem BGA und seinem aktuellen Vollzug der Ausgleich zwischen den Interessen auf Zugang zum Archivgut und den verschiedenen Schutzinteressen?»

Im Rahmen der Interviews bezeichneten zwei abliefernde Stellen das System von verlängerten Schutzfristen und Einsicht als inkohärent. Ihnen zufolge ist es nicht konsequent, zunächst eine verlängerte Schutzfrist, begründet auf ein konkretes Schutzinteresse festzulegen,

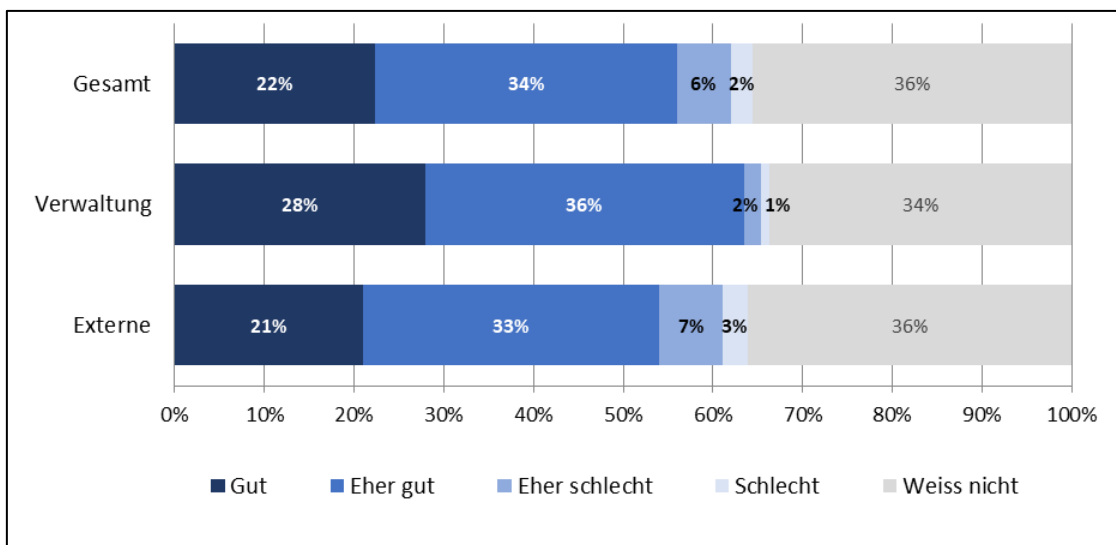
und danach im Einzelfall gleichwohl Einsicht zu gewähren. Sie sehen sich in dieser Sichtweise bestärkt durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts: «Schon von der Gesetzeslogik her schliessen sich daher die Verlängerung der Schutzfrist und die vorzeitige Freigabe aus. Nachdem sich die verlängerte Schutzfrist hinsichtlich des streitigen Archivgutes als rechtmässig herausstellt, kann dem Beschwerdeführer keine vorzeitige Einsichtnahme gewährt werden» (Urteil des BVerG A-6490/2013 vom 16. Juni 2014, E.4.2).

Diese Erwägung ist aus rechtlicher Sicht zu kritisieren, denn sie gibt der Verwaltung die Möglichkeit, den Zugang während der gesamten Schutzfrist zu blockieren. Die Schlussfolgerung, dass Art. 13 BGA bei verlängerter Schutzfrist nicht mehr anzuwenden ist, scheint übertrieben, zumal Art. 13 Abs. 1 die verlängerten Schutzfristen nach Art. 11 und 12 explizit erwähnt.

3.3.2 Sicht der Nutzenden

Die Nutzenden des Bundesarchivs konnten in der Umfrage bewerten, wie gut sich das Konzept «Dem jeweiligen Bestand angepasste Schutzfristen mit Einsicht im Einzelfall auf Gesuch hin» bewährt. Zwar verzichtete mehr als ein Drittel auf eine Einschätzung (Abbildung 3-4). Von den übrigen hingegen befand die grosse Mehrheit, dieses Konzept bewähre sich eher gut 34% aller Antwortenden) oder gut (22%).

Abbildung 3-4: Umfrage bei N: Beurteilung des Interessenausgleichs zwischen Schutz und Zugang



Umfrage bei N. N: 500; Verwaltung: 104; Externe: 396. Antworten auf Frage 41: «Der Zugang zu Unterlagen im Bundesarchiv folgt dem Grundprinzip „Dem jeweiligen Bestand angepasste Schutzfristen mit Einsicht im Einzelfall auf Gesuch hin“. Wie gut bewährt sich dieser Ansatz nach Ihrer Erfahrung insgesamt, um den Ausgleich der Interessen auf Zugang zu Unterlagen und der öffentlichen, privaten und persönlichen Schutzinteressen sicherzustellen?»

3.3.3 Einschätzungen zur ordentlichen Schutzfrist von 30 Jahren

Archivierungspflichtige Stellen: Die ordentliche Schutzfrist von 30 Jahren findet bei den abliefernden Stellen breiten Zuspruch. In der Umfrage bezeichneten sie drei Viertel der Stellen als angemessen (Frage 25; 54 von 73), einige Stellen bezeichneten sie als zu kurz (5) oder als zu lang (7; 7 keine Angabe). 13 selbständig archivierende Stellen empfinden die Schutzfrist als angemessen, je eine als zu lang, resp. zu kurz.

Als Grund der Schutzfrist betrachten mehrere Teilnehmende an Interviews den Schutz der involvierten Akteure. Nach dreissig Jahren seien die involvierten Personen eines Geschäfts nicht mehr im Amt und das Thema habe an Brisanz verloren, weshalb eine Freigabe dann zumutbar sei. Vereinzelt wird die ordentliche Schutzfrist vor dem Hintergrund des 2006 in Kraft getretenen BGÖ und dem damit verbundenen Öffentlichkeitsprinzip hinterfragt.

Nutzende: Die meisten befragten Nutzenden gaben an, nicht zu wissen, wieso es die Schutzfrist von 30 Jahren gibt. Die Vermutungen gehen, dass damit die Ablieferung durch die Stellen sichergestellt wird, da ihre Akten zuerst noch geschützt werden und auch die meisten Mitarbeitenden nach 30 Jahren nicht mehr dort arbeiten. Nach dieser Dauer sei die Brisanz der meisten Bestände nicht mehr hoch.

Einige Nutzenden würden sich aus persönlichen Interessen eine kürzere Schutzfrist wünschen und verstehen je nach Art der Unterlagen nicht, wieso es die Schutzfrist überhaupt braucht. Umgekehrt relativieren einige diese Schwierigkeit und verweisen hierzu auf die Möglichkeit von Einsichtsgesuchen. Ein Historiker schätzt die Schutzfrist als in der Geschichtsforschung breit akzeptiert ein.

3.4 Vor- und Nachteile der Digitalisierung

3.4.1 Archivierungspflichtige Stellen

Die archivierungspflichtigen Stellen konnten sich in einer offenen Frage der Umfrage dazu äussern, welche Vor- und Nachteile sie in der Digitalisierung für die Archivierung sehen. Die grosse Mehrheit der Stellen äusserte sich dazu und die meisten nannten sowohl Vor- als auch Nachteile. Die Antworten wurden durch das Evaluationsteam codiert und soweit möglich den Teilprozessen der Archivierung zugeordnet (Tabelle 3-1).

Vorteile und Chancen der Digitalisierung

Weitaus am häufigsten nannten die Stellen als Digitalisierungsvorteil die Verbesserung des Zugangs zu den archivierten (oder auch aufbewahrten) Daten im aktiven Lebenszyklus aufgrund besserer Recherchemöglichkeiten und des ortsunabhängigen Zugriffs auf die digitalisierten Unterlagen. Ebenfalls recht häufig genannt wurden der geringere Aufwand für die Aufbewahrung bei der Stelle oder im Archiv, sowie die flexiblere automatisierte Ablieferung.

Im Bereich der Informationsverwaltung wurden von einigen Stellen die Potenziale zum gemeinsamen Arbeiten und weiterer neuer Funktionalitäten sowie insgesamt die effizientere Bewirtschaftung der Dossiers und Abwicklung der Geschäfte hervorgehoben. Ganz allgemein versprechen sich mehrere Stellen einen verringerten Aufwand aufgrund der Automatisierung der verschiedenen Prozesse.

Nachteile und Risiken der Digitalisierung

Am häufigsten wurden hier Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Sicherung genannt, sei dies die dauerhafte Erhaltung der Lesbarkeit oder ein erhöhtes Risiko für unbefugte Zugriffe auf die Unterlagen.

Mehrere kritische Nennungen betrafen die digitalisierte Informationsverwaltung. So wird der Initialaufwand hierfür von einigen Stellen als hoch eingeschätzt, und es werden Bedenken zur Benutzerfreundlichkeit der eingeführten Lösung geäussert. Eine Stelle bemängelte, der digitalisierte Archivierungsprozess sei eine Abbildung des analogen Prozesses, womit Vorteile fraglich seien. Die Potenziale für mehr Transparenz, einem erleichterten Zugang zu Informationen und besserem Austausch würden nicht ausgeschöpft.

Einschätzungen zu Datenschutzrisiken

Datenschutzrisiken der Digitalisierung wurden zudem in den **Interviews** thematisiert. Die Befragten nennen drei potenzielle Risiken der Digitalisierung für die besonders schützenswerten Personendaten und den Datenschutz. Drei Stellen erwähnen, dass durch die besseren Recherchemöglichkeiten aus an sich harmlosen Einzeldaten eher Persönlichkeitsprofile gebildet werden könnten. Ebenfalls drei Befragte erwähnen, dass mit der Digitalisierung neue Risiken des unzulässigen Zugriffs entstünden und dass ein Leck schneller zu einer unkontrollierten Verbreitung von besonders schützenswerten Personendaten führen könnte. Zwei Personen sind der Ansicht, diese Risiken seien technisch zu beantworten, eine plädiert für die Archivierung besonders schützenswerter Personendaten auf Papier, zumindest für eine bestimmte Zeit. Schliesslich fühlen sich drei Stellen hinsichtlich Auflagen eingeschränkt. Analoge Dossiers können mit einem Reproduktionsverbot belegt im Lesesaal zur Einsicht freigegeben werden, bei digitalen Dossiers sei dies mutmasslich nicht möglich. Unabhängig von der Digitalisierung erwähnen mehrere Befragte, dass nur eine sorgfältige Vergabe der Metadaten die besonders schützenswerten Personendaten sicher schützen könnte. Anspruchsvoll sei hier das Dilemma zwischen Auffindbarkeit und Schutz. Die meisten befragten Personen und damit auch die grosse Mehrheit der Stellen sahen jedoch bezüglich der besonders schützenswerten Personendaten keinen Anpassungsbedarf am BGA.

Tabelle 3-1: Umfrage bei A und S: Vor- und Nachteile der Digitalisierung

Teilprozess	Vorteile, Chancen und Potenziale	Nachteile und Risiken
Informationsverwaltung	7/2 Teilen von Informationen, gemeinsames Ablegen und Zugreifen, Workflows, weitere neue Funktionalitäten 6/2 Effizientere Dossierbewirtschaftung, Beschriftung von Dokumenten vereinfacht, effizientere Geschäftsabwicklung Weitere: Erhöhte Datensicherheit in GEVER-Systemen mit Zugangsprotokollierung; weniger Verluste von Dokumenten	6/1 Aufwand der Einrichtung sehr hoch (insb. GEVER-System, bezieht sich aber auch auf weitere Teilprozesse) 5/0 Erhöhte Komplexität für Mitarbeitende, Fehleranfälligkeit, Akzeptanz bei Betroffenen, Instrumente zu wenig intuitiv und benutzerfreundlich. 4/0 Abhängigkeit vom System und seiner Performance, Risiko Systemausfall 3/0 Scannen analoger Unterlagen, digitale Erfassung als Mehraufwand Weitere: Noch fehlende gesetzliche Grundlagen für Digitalisierung best. Dokumente; Keine Erfassung persönlicher Notizen
Archivgut bestimmen	Prospektive Bewertung	
Archivgut abliefern	12/1 Medienbruchfreie Aussonderung und Ablieferung, flexiblere, automatisierte Ablieferung	3/0 Risiko eines Medienbruchs zwischen GEVER- und Archivsystem, noch fehlende Schnittstelle 1/2 Risiko, dass zu viel archiviert wird Weitere: Aufwändige Datenbereinigung; nicht alle Dateiformate können in Dokumenten-Management-Systemen gespeichert werden; Vollständigkeit der Dossiers fraglich
Archivgut sichern	14/3 Weniger (konservatorischer) Arbeitsaufwand und Platzbedarf (Bezieht sich teils auch auf Informationsverwaltung) 2/0 Geringere Gefahr durch physische Ereignisse oder Ausleihe	18/8 Sicherstellen der dauerhaften Lesbarkeit als Risiko und Aufwand, Risiko von Datenverlusten 9/2 Erhöhtes Risiko für unbefugte Zugriffe; Cyberkriminalität; erhöhter Schutzaufwand
Zugang gewährleisten	33/12 Erleichterter Zugang zu Unterlagen: Bessere Recherchemöglichkeiten, ortsunabhängig Zugreifen, Öffnung für neue Nutzergruppen	3/1 Inflation der Menge an Unterlagen 0/2 Erwartung der sofortigen Verfügbarkeit aus Ressourcengründen nicht erfüllbar Weitere: Risiko qualitativ ungenügender Metadaten
Allgemeine Nennungen	7/1 Automatisierung verringert Aufwand 3/0 Verbesserte Nachvollziehbarkeit und Transparenz 3/0 Umweltfreundlicher (Papierverbrauch)	Netzabhängigkeit; technische Herausforderungen; Neuausrichtung Personalressourcen notwendig

Umfrage bei A und Umfrage bei S (N= 73 A, 15 S). Antworten auf Frage 43/36: «Welche wichtigsten Vorteile und Nachteile birgt die Digitalisierung bei der Informationsverwaltung und Archivierung für die anbietepflichtigen/selbständig archivierenden Stellen?»

Erste Zahl: Nennungen von anbietepflichtigen Stellen; zweite Zahl: Nennungen von selbständig archivierenden Stellen

3.4.2 Einschätzungen der Nutzenden

Die interviewten Nutzenden wurden zu Potenzialen und Risiken der Digitalisierung befragt. Sie sehen gegenüber dem heute bereits bestehenden Stand des Online-Zugangs noch einzelne Verbesserungspotenziale, so etwa die Möglichkeit der Verlinkung von Dossiers, oder der Nutzung von Künstlicher Intelligenz bei der Recherche. Erwähnt werden auch umfassendere Metadaten oder eine noch vollständigere Ablieferung.

Als Risiken nennen sie eine leichtere Manipulation von Unterlagen oder das Risiko, dass die Kontrolle über die Unterlagen verloren geht. Bei schlechter Erfassung bestehe überdies die Gefahr eines unzureichenden Schutzes von Personendaten. Ein Historiker erwähnte die Gefahr, die Online-Recherche zu Stichwortsuche verleite. Die Funde seien dann aus dem Kontext gerissen, auch bestehe damit die Gefahr, dass die Relevanz des Gefundenen nicht mehr hinterfragt werde.

Eine Person machte sich für eine Aufrechterhaltung auch des analogen Zugangs stark: Dieser sei in gewissen Fällen für die Quellenkritik unabdingbar, zudem könne man sich in einem analogen Dossier viel schneller einen Überblick über den Inhalt verschaffen als in einem digitalen Dossier. Diese Aussage wurde spontan auch von einzelnen ablieferungspflichtigen Stellen gemacht.

3.5 Anpassungsbedarf am BGA

Die interviewten **archivierungspflichtigen Stellen** brachten insgesamt nur wenige Anpassungswünsche am Bundesgesetz über die Archivierung an. Es kann im Umkehrschluss gefolgert werden, dass sich dieses aus ihrer Sicht grundsätzlich bewährt hat. Einschränkend ist zu sagen, dass sich einige Befragte keine Einschätzung zu dieser Frage zutrauten. Die vorgebrachten Wünsche nach Anpassungen des BGA beziehen sich am häufigsten auf eine Koordination mit dem BGÖ. In diesem Zusammenhang wird einerseits auch erwähnt, dass das Öffentlichkeitsprinzip vom Geist her mit dem Prinzip der 30jährigen Schutzfrist kollidiere. Andererseits wird darauf hingewiesen, dass eine Gesuchsprüfung analog zum BGÖ auf Stufe Dokument den Rahmen der Ressourcen sprengt. Zwei Stellen fordern auch eine bessere Abstimmung zum DSG (unklar, wie gemeint). Eine Person bemängelte die im Gesetz verankerte Rolle des Bundesarchivs bei der Informationsverwaltung. Eine selbständig archivierende Stelle verlangte nach Präzisierungen des Geltungsbereichs des Gesetzes.

Auch die interviewten **Nutzenden** machten eher punktuelle Anpassungsvorschläge, die zudem nur teilweise die Gesetzesebene betrafen. Tendenziell gingen die Wünsche in Richtung mehr Transparenz: So solle etwa die Dauer der Schutzfristen hinterfragt werden oder ein Anreiz geschaffen werden, Dokumente nicht zu schützen. Gewünscht wurde in Bezug auf die Einsicht, dass künftig Dossiers auch teilweise freigegeben werden könnten und Schwärzungen möglich seien oder dass ein direkter Kontakt zur Stelle möglich sei, welche die Ein-

sicht prüft. Ferner wurde gefordert, das Öffentlichkeitsprinzip auch im Archivbereich umzusetzen und das Bundesarchiv institutionell zu stärken, respektive im Einsichtsverfahren analog zum BGÖ eine Schlichtungsstelle einzuführen.

3.6 Fazit

Stellen sehen in der Archivierung verschiedene Nutzen für sich selbst und die Gesellschaft:

Die archivierungspflichtigen Stellen sehen in der Archivierung einerseits den Nutzen, dass sie frühere Prozesse und Entscheidungen besser nachvollziehen können, was zu höherer Kohärenz im eigenen Handeln beiträgt. Gleichzeitig wird das Abliefern der Unterlagen ans Archiv auch als Entlastung wahrgenommen. Aus einer gut organisierten elektronischen Geschäftsverwaltung ziehen die Stellen ebenfalls Nutzen wie die erleichterte Zusammenarbeit zwischen den Organisationseinheiten und die bessere Verfügbarkeit der Unterlagen. Unbestritten ist die Relevanz der Archivierung für die Nachvollziehbarkeit und die Transparenz des staatlichen Handelns.

Grundkonzept der Archivierung bewährt sich aus Sicht der Akteure insgesamt: Sowohl aus der Sicht der Nutzenden als auch aus der Sicht der archivierungspflichtigen Stellen haben sich die im BGA angelegten Prozesse der Archivierung insgesamt bewährt. Sie sind grossmehrheitlich zumindest eher der Ansicht, dass die Archivierung, Lesbarkeit und Auffindbarkeit des Archivguts gewährleistet ist. Auch der Interessenausgleich zwischen Schutz und Zugang wird von der grossen Mehrheit als ausgewogen (archivierungspflichtige Stellen) oder zumindest «eher gut» (Nutzende) beurteilt.

Digitalisierung verbessert Zugänglichkeit, birgt aber auch Herausforderungen und Risiken:

Am häufigsten sehen die archivierungspflichtigen Stellen als Vorteile der Digitalisierung die besseren Recherchemöglichkeiten und den ortsunabhängigen Zugriff auf die Unterlagen. Sie versprechen sich zudem bei der Informationsverwaltung eine erleichterte Dossierbewirtschaftung und bessere Zusammenarbeit sowie Erleichterungen bei der Ablieferung. Als Risiken sehen sie die dauerhafte Lesbarkeit der Unterlagen und gesteigerte Risiken von unbefugten Zugriffen. Bei der digitalen Geschäftsverwaltung bemängeln mehrere Stellen den hohen Initialaufwand und kritisieren die Benutzerfreundlichkeit, respektive die Komplexität für die Mitarbeitenden. Die Nutzenden sehen noch einzelne Verbesserungsmöglichkeiten des Online-Zugangs beim Bundesarchiv. Insbesondere erhoffen sie sich noch umfassendere Metadaten.

Stellen sehen punktuellen Anpassungsbedarf am BGA, Nutzende möchten Transparenz stärken:

Nur eine Minderheit der interviewten Stellen brachte konkrete Anpassungswünsche am BGA vor. Diese sind eher punktuell und betreffen am häufigsten die Koordination mit dem BGÖ. Anpassungswünsche der Nutzenden, die sich allerdings nicht durchgängig direkt auf das BGA beziehen, zielen tendenziell in Richtung einer gesteigerten Transparenz (Öffentlichkeitsprinzip, Dauer der Schutzfristen prüfen, Bundesarchiv institutionell stärken, Einführung einer Schlichtungsstelle analog BGÖ im Einsichtsverfahren).

4 Geltungsbereich des BGA

4.1 Einleitung

4.1.1 Zweck, Ablauf und Zuständigkeiten

Zweck: Die Bestimmungen des BGA zum Geltungsbereich sollen festlegen, welche Institutionen sowie Personen des öffentlichen und privaten Rechts Unterlagen gemäss den Grundsätzen des BGA archivieren müssen. Eingeschlossen sind vereinfacht alle Behörden und Organisationen, die Bundesaufgaben wahrnehmen (Kantone ausgenommen), im Rahmen dieser Aufgaben. Ebenfalls umschreibt das BGA, welche dieser Stellen ihre Unterlagen beim Bundesarchiv anbieten und abliefern, und welche Stellen ihre Unterlagen selbst archivieren.

Zuständigkeiten: Ob eine Institution dem BGA unterstellt ist, ist nicht ihrem Entscheid überlassen, sondern wird vom Gesetz- und Verordnungsgeber prinzipiell abschliessend geregelt (Art.1 Abs. 1 BGA, VBGA). Art. 4 BGA umschreibt, welche Stellen selbständig archivieren und welche beim Bundesarchiv archivieren. Dabei wird weiter unterschieden zwischen Stellen, die selbständig archivieren, solchen die beim Bundesarchiv archivieren müssen, sofern sie selbst nicht in der Lage sind die Grundsätze des BGA zu erfüllen und solchen, bei denen der Gesetzgeber es dem Bundesrat delegiert zu entscheiden, ob sie selbständig oder beim Bundesarchiv archivieren.

4.1.2 Themen und Vorgehen der Evaluation

Zu diesem Thema war im Pflichtenheft der Evaluation keine Frage vorgegeben. Im Laufe der Arbeiten an der Evaluation ergaben sich indes Fragen zur Klarheit des persönlichen Geltungsbereichs und zur Abgrenzung zwischen Archivierung beim Bundesarchiv und selbständiger Archivierung, weshalb diese nun thematisiert wird. Die Evaluation stützt sich primär auf eine Analyse der rechtlichen Vorgaben und ergänzende Auskünfte des Bundesarchivs.

4.2 Persönlicher Geltungsbereich des BGA

4.2.1 Rechtliche Grundlagen

Das BGA und die VBGA umschreiben den Geltungsbereich des BGA mit einer Mischung aus konkreten Nennungen bestimmten Einheiten des Bundes (Nennung im Gesetz oder Aufzählungen in Anhängen der VBGA) sowie mit Umschreibungen bestimmter Kategorien von Einheiten anhand ihrer Eigenschaften (im BGA, konkretisiert in der VBGA). Beide Varianten haben Vor- und Nachteile. Aufzählungen sind eindeutig, erfordern aber eine regelmässige Aktualisierung. Umschreibungen erfordern keine dynamische Anpassung, doch ist

mit der Auslegung, ob eine Stelle der Archivierung unterstellt ist, ein gewisser Spielraum verbunden, der zu Diskussionen Anlass geben kann.

Der Geltungsbereich des BGA ist weit definiert. Die Gruppe der archivierungspflichtigen Stellen «schliesst sowohl zentrale wie dezentrale Verwaltungsstellen als auch weitere Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit sie ihnen übertragene Vollzugsaufgaben des Bundes erfüllen, ein» (Erläuterung VBGA: 5). Letztlich soll somit alles Handeln im Namen des Bundes dokumentiert werden können (soweit es sich als archivwürdig im Sinne von Art. 2 BGA erweist; vgl. auch die Botschaft des Bundesrats: «Damit die Archivierung ihre staatliche Funktion im Dienst der Rechtssicherung und als Voraussetzung für verschiedenste Forschungen erfüllen kann, müssen sowohl Behörden als auch Private, die Bundesaufgaben wahrnehmen, der gleichen Archivierungspflicht unterstehen» (BBl 1997 951).

Art. 1 Abs. 1 BGA umschreibt – in Verbindung mit der VBGA – den Geltungsbereich näher. Nachfolgend wird entlang der einzelnen Buchstaben dieser Bestimmung der Geltungsbereich untersucht.

Bst. a: Bundesversammlung

Die Unterlagen der Bundesversammlung einschliesslich der Parlamentsdienste werden beim Bundesarchiv archiviert. Dies ergibt sich eindeutig aus Art. 1 Abs. 1 Bst. a BGA in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 VBGA.

Bst. b bis d: Bundesorgane

Gemäss Buchstaben b bis d fallen folgende Bundesorgane unter das Archivierungsgesetz:

- Bst. b: Bundesrat, Bundesverwaltung nach Art. 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 und Formationen der Armee;
- Bst. c: schweizerische diplomatische und konsularische Vertretungen im Ausland;
- Bst. d: Bundesstraengericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundespatentgericht und eidgenössische Rekurs- und Schiedskommissionen (Das Bundesgericht wird in Art. 1 Abs. 3 verpflichtet, nach den Grundsätzen des BGA zu archivieren).

Anhang 1 der VBGA enthält eine Liste der Bundesorgane nach diesen Buchstaben, die im Gesetz oder VBGA noch nicht namentlich aufgeführt sind. Klarheit besteht bezüglich der Organisationen, die nach Bst. c und d unterstellt sind. Diese Organisationen sind in Anhang 1 nochmals namentlich aufgeführt, soweit dies nicht im Gesetz bereits der Fall ist (Formationen der Armee, Rekurs- und Schiedskommissionen).

Für die Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung verweist Anhang 1 VBGA pauschal auf den Anhang 1 der RVOV¹⁰. Soweit diese Verordnung den Bestand der zentralen

¹⁰ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)

Bundesverwaltung aktuell nachführt, ist die Archivierungspflicht klar geregelt. Diesbezüglich sind im Rahmen der Evaluation auch keine Unstimmigkeiten bekannt geworden.

Die Aufzählung der 30 im Anhang der RVOV aufgeführten Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung ist in den Anhängen der VBGA nicht vollständig und nicht in allen Fällen aktuell wiedergegeben. Auch ist die Systematik von RVOV und Archivierungsgesetzgebung nicht einheitlich, wie sich aus der nachfolgenden Aufzählung ergibt:

- 10 Einheiten sind in Anhang 1 VBGA («Bundesorgane») unter der Rubrik «Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung» aufgeführt. Jedoch sind davon einige in Anhang 1 der RVOV nicht (mehr) als Teil der dezentralen Verwaltung aufgeführt: Präsenz Schweiz, die Bundesanwaltschaft, die eidgenössische Kommunikationskommission, die Schweizerische Sicherheitsuntersuchungsstelle und die Wettbewerbskommission. Sie sind inzwischen teils in die zentrale Bundesverwaltung integriert oder gelten gemäss RVOV als ausserparlamentarische Kommissionen.
- 10 Einheiten, die gemäss RVOG zur dezentralen Bundesverwaltung gehören, sind in Anhang 2 VBGA in der «Liste der autonomen Anstalten und ähnlichen bundeseigenen Institutionen» aufgeführt. Der gesamte ETH-Bereich, Swissmedic und das Nuklearsicherheitsinspektorat sind als selbständig archivierende Stelle aufgeführt (ETH-Bereich). 3 Stellen sind in Anhang 2 als anbieterpflichtige Stellen aufgeführt.
- Mehrere Stellen von Anhang 1 RVOV sind somit in den Anhängen der VBGA nicht erwähnt.

Die Archivierungsgesetzgebung verweist somit zur Präzisierung ihres Geltungsbereichs auf das RVOG, ist aber diesbezüglich terminologisch inkonsequent, wo es nicht um die zentrale Bundesverwaltung geht. Zudem sind die Listen in den Anhängen 1 und 2 der VBGA offensichtlich nicht konsequent aktualisiert worden und unvollständig.

Die Frage stellt sich, ob Organisationen, die nicht auf diesen Listen aufgeführt sind, gleichwohl in den Geltungsbereich des BGA fallen, weil Art. 1 Abs. 1 Bst. b BGA pauschal auf die Bundesverwaltung nach Art. 2 RVOG verweist. Art. 2 Abs. 1 und 2 VBGA verweisen explizit auf die beiden Anhänge 1 und 2 der VBGA, die Erläuterungen weichen das Prinzip der abschliessenden Liste auf, indem sie bestimmte Typen von der Liste ausnehmen: «Im Interesse der Transparenz und Eindeutigkeit ist es notwendig und sinnvoll, spezielle Listen zum Geltungsbereich zu erlassen, welche als Anhänge 1 und 2 Bestandteil der Verordnung sind. Sie führen alle archivierungspflichtigen Stellen auf, soweit diese nicht bereits im Gesetz und in der Verordnung namentlich erwähnt sind (Absatz 1 und 2) oder durch die Definition der Personen des öffentlichen oder privaten Rechts mit übertragenen Bundesvollzugsaufgaben erfasst sind (Absatz 3) [...]» Auch letztere sind indes aufzulisten (vgl. weiterer Unten Bst. h).

Bst. e und f: Autonome Anstalten des Bundes und Nationalbank

Dass die Nationalbank dem BGA unterstellt ist, ergibt sich explizit aus Art. 1 Abs. 1 Bst. f.

Anhang 2 VBGA zählt neben den bereits weiter oben erwähnten Stellen weitere autonome und ähnliche bundeseigene Stellen gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. e BGA auf: Die Schweizerische Post, Schweizerische Bundesbahnen, schweizerische Unfallversicherungsanstalt. Auch hier ist davon auszugehen, dass der Verordnungsgeber diese Liste als abschliessend betrachtet hat: «Aufgrund der dynamischen Anpassung im Bereich der Flexibilisierung und Privatisierung von Bundesorganen erwies sich... eine abschliessende Aufzählung dieser Stellen als notwendig» (Erläuterung VBGA: 8).

Bst. g: ausserparlamentarische Kommissionen

Gemäss Art. 7a RVOV sind ausserparlamentarische Kommissionen Teil der dezentralen Bundesverwaltung. Es handelt sich um mehr als hundert Kommissionen¹¹. Diese sind in Anhang 2 RVOV abschliessend aufgelistet (Art. 8 Abs. 2 RVOV). Die VBGA verzichtet auf eine Liste. Die drei in Anhang 1 VBGA genannten Rekurs- und Schiedskommissionen gelten auch als ausserparlamentarische Kommissionen gemäss Anhang 2 RVOV. Dies gilt auch für die Kommunikationskommission und die Wettbewerbskommission (Anhang 1 VBGA).

Bst. h: Weitere Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit sie ihnen übertragene Vollzugsaufgaben des Bundes erfüllen, mit Ausnahme der Kantone

Art. 2 Abs. 3 VBGA präzisiert die Umschreibung von Bst. h und delegiert es dem EDI, eine abschliessende Liste zu erstellen: Unter Bst. h fallen «insbesondere diejenigen Institutionen, denen hoheitliche Kompetenzen, namentlich Verfügungskompetenzen, übertragen sind oder die für ihre Vollzugsaufgaben der unmittelbaren und umfassenden Aufsicht des Bundes unterstehen. Das Eidgenössische Departement des Innern bezeichnet in einer Verordnung die entsprechenden Personen und Institutionen.»

Eine solche Departementsverordnung besteht nicht, womit eine abschliessende Liste der entsprechenden Institutionen fehlt. Die Erläuterung zur Verordnung erwähnt beispielhaft die Stiftung Pro Helvetia und die Swisscom im Bereich der Grundversorgung (Erläuterung VBGA: 9).

Bst. i: aufgelöste Bundesstellen

Die Zuständigkeit für die Archivierung von Unterlagen aufgelöster Bundesstellen ist im BGA und der VBGA nicht weiter geregelt. Gemäss Botschaft besteht die Ablieferungspflicht, sofern nicht der Auflösungserlass selbst eine Archivierungslösung im Sinne des BGA vorsieht (BB1 1997 952).

¹¹ https://www.admin.ch/ch/d/cf/ko/Statistik_AnzahlGremienAK.html; 5.10.2020.

4.2.2 Hinweise zur Praxis

Gemäss den Einschätzungen des Bundesarchivs bestehen in der Praxis Unsicherheiten über die Frage, ob Stellen nach BGA archivieren müssen oder nicht. Das Bundesarchiv geht nicht aktiv vor, um unterstellte Institutionen zu identifizieren, sondern reagiert auf Anfragen. Ein Auslöser solcher Anfragen kann z.B. sein, dass eine Institution unsicher ist, wie sie mit angefallenen Akten umgehen muss. Dabei ist es auch schon zu unterschiedlichen Auffassungen zwischen Stellen und dem Bundesarchiv gekommen, ob eine Archivierungspflicht besteht und ob die betreffende Stelle selbständig archiviert oder beim Bundesarchiv anbieterpflichtig ist.

In der Umfrage äusserte eine selbständig archivierende Stelle grundsätzliche Zweifel, ob sie in den Geltungsbereich des BGA fällt, da der Anteil an Bundesaufgaben bei ihr marginal sei. Gleichzeitig sei eine klare Triage kaum möglich, sodass sie als Ganzes gemäss BGA archivieren müsse. Wie erwähnt, wurden in der Evaluation nur selbständig archivierende Stellen befragt, die dem Bundesarchiv bekannt sind.

Eine Auskunftsperson des Bundesarchivs bezeichnete Art.1 Abs. 1 Bst. h als toten Buchstaben. Dass der Kreis der Personen öffentlichen oder Privaten Rechts, denen Vollzugsaufgaben des Bundes übertragen worden seien, nie bestimmt worden sei, führt diese Person einerseits auf mangelnde Ressourcen im Bundesarchiv zurück, zweitens sei der Kreis anhand der rechtlichen Definitionen nicht zu bestimmen.

4.3 Archivierung im Bundesarchiv versus selbständige Archivierung

Art. 4 BGA statuiert in Abs.1 den Grundsatz, dass Unterlagen des Bundes im Bundesarchiv archiviert werden. Absätze 3 bis 5 umschreiben die Bedingungen, unter denen dies nicht zwingend der Fall ist.¹² Welche Stellen beim Bundesarchiv oder selbständig archivieren, ist in Tabelle 4-1 überblicksartig dargestellt.

Für die Stellen nach Buchstabe d (Gerichte, Rekurs- und Schiedskommissionen) und Buchstabe h (Personen des öffentlichen oder privaten Rechts mit Vollzugsaufgaben) statuiert Art. 7 VBGA grundsätzlich eine freie Wahl. Diese ist jedoch an Bedingungen geknüpft: Diese Stellen sind verpflichtet, dem Bundesarchiv mitzuteilen, ob sie selbständig archivieren wollen (Abs. 2); das Bundesarchiv darf der selbständigen Archivierung aber nur zustimmen, wenn klar ist, dass diese Stellen nach den Grundsätzen des Gesetzes archivieren. Dies ist in einer Vereinbarung mit dem Bundesarchiv abzusichern (Art. 8 Abs. 1 VBGA). Andernfalls, oder wenn die Vereinbarung widerrufen wird (Art. 8 Abs. 3 VBGA), müssen die betreffenden Stellen ihre Unterlagen dem Bundesarchiv anbieten. Das Bundesarchiv kann diesen Stellen die Kosten in Rechnung stellen.

¹² Abs. 2 legt fest, dass in der Regel die Kantone für die Archivierung ihrer Unterlagen, die beim Vollzug von Bundesaufgaben entstehen, zuständig sind. Diese Bestimmung wurde in der Evaluation nicht untersucht.

Tabelle 4-1: Überblick über die Zuständigkeit für die Archivierung

Typ der Stelle nach Art. 1 Abs. 1 BGA	Ort der Archivierung (selbständig oder Bundesarchiv)
Bst. a: Bundesversammlung	Bundesarchiv (Art. 4 Abs. 1 BGA)
Bst. b: Bundesrat, Bundesverwaltung, Formationen der Armee	Bundesarchiv (Art. 4 Abs. 1 BGA). Ausnahmen: Selbständige Archivierung durch Organisationen der dezentralen Verwaltung, die in Anhang 2 VBGA aufgeführt sind (ETH-Bereich)
Bst. c: Vertretungen im Ausland	Bundesarchiv (Art. 4 Abs. 1 BGA)
Bst. d: Gerichte und Schiedskommissionen	Bundesarchiv, soweit sie nicht selbständig nach den Grundsätzen des BGA archivieren können (Art. 4 Abs. 4 BGAV; Art. 7 Abs. 2 bis 4 VBGA). Drei Rekurs- und Schiedskommissionen archivieren gemäss Anhang 1 VBGA beim Bundesarchiv.
Bst. e: autonome Anstalten des Bundes	Selbständige Archivierung, soweit vom Bundesrat entsprechend bezeichnet (Art. 4 Abs. 3 BGA). Auf Verordnungsebene wird aufgelistet, welche der Stellen selbständig und welche beim Bundesarchiv archivieren (Art. 2 Abs. 2, Anhang 2 VBGA). Eingeschlossen sind autonome Anstalten «und ähnliche bundeseigene Institutionen» (Art. 2 Abs. 2 VBGA).
Bst. f: Nationalbank	Selbständige Archivierung (Art. 4 Abs. 3 BGA)
Bst. g: ausserparlamentarische Kommissionen	Bundesarchiv (Art. 4 Abs. 1 BGA)
Bst. h: Weitere Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit sie ihnen übertragene Vollzungsaufgaben des Bundes erfüllen	Selbständig archivieren oder Bundesarchiv. Beachte Art. 7 Abs. 2 bis 4 VBGA.
Bst. i: aufgelöste Bundesstellen	Bundesarchiv, falls nicht anderweitige Lösung im Auflösungs-erlass (BBl 1997 952).

4.3.1 Hinweise aus der Praxis

Das Bundesarchiv hat dem Evaluationsteam für die Umfrage bei den selbständig archivierenden Stellen eine Liste zur Verfügung gestellt, die als selbständig archivierend bezeichnet werden können. Von den 21 aufgeführten Stellen haben 18 Stellen im Rahmen der Umfrage geantwortet, dass sie sich als dem BGA unterstellt und als selbständig archivierende Stellen sehen.

Gemäss Auskunft des Bundesarchivs ist es schon zu Diskussionen über den Status gekommen. So gebe es Stellen, die selbständig archivieren wollten in der Meinung, sie seien weniger an die Grundsätze des BGA gebunden. Auch für das Bundesarchiv sei nicht in allen Fällen restlos klar, ob sie als anbietepflichtig oder selbständig archivierend zu qualifizieren seien. Schliesslich gibt es nach Auskunft des Bundesarchivs auch Stellen, die ihre Unterlagen lieber ans Bundesarchiv abliefern wollen. Bei Stellen, die gemäss VBGA zwingend selbständig archivierend sind (vgl. Art. 7 Abs. 1 und Anhang 2 VBGA), stellt jedoch das Bundesarchiv in

Aussicht, dass hierfür Gebühren erhoben werden könnten. Dies gilt nicht bei Stellen, welche ein Wahlrecht haben. Dort erfolgt die Archivierung im Bundesarchiv kostenlos, obwohl das Bundesarchiv zu einer Erhebung von Gebühren ermächtigt wäre (Art. 7 Abs. 4 VBGA). Im Moment archiviert keine Stelle kostenpflichtig beim Bundesarchiv.

4.4 Fazit: Beantwortung der Evaluationsfrage und Empfehlungen

Gelt.1: Neue Frage: Regeln des BGA und die Vollzugserlasse den Geltungsbereich des BGA und die Abgrenzung zwischen anbieterpflichtigen und selbständig archivierenden Stellen klar?

Der persönliche Geltungsbereich des BGA ist nicht abschliessend geklärt: Das BGA und die VBGA umschreiben den Geltungsbereich mit einer Mischung aus konkreten Nennungen bestimmter Einheiten des Bundes (Nennung im Gesetz oder Aufzählungen in Anhängen der VBGA) sowie mit Umschreibungen bestimmter Kategorien von Einheiten anhand ihrer Eigenschaften (im BGA, konkretisiert in der VBGA). Die heutige Regelung enthält Unklarheiten erstens wegen begrifflicher Unstimmigkeiten zwischen BGA und RVOG, zweitens wegen einer unvollständigen Nachführung von Anhang 1 VBGA bezüglich der dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung, und drittens, weil eine von der VBGA vorgegebene Liste der Personen öffentlichen und privaten Rechts mit Vollzugsaufgaben des Bundes nie erlassen wurde.

Es ist von Lücken bei der Archivierung auszugehen: Das Bundesarchiv hat aufgrund der fehlenden und unvollständigen Listen keine Übersicht, welche Organisationen eigentlich nach den Grundsätzen des BGA archivieren müssten, aber dies nicht tun. Es ist jedoch von Lücken auszugehen, insbesondere da, wo Personen des öffentlichen oder privaten Rechts Bundesaufgaben übernehmen. Das Bundesarchiv hat sich bisher in Bezug auf die Schliessung der vermuteten Lücken passiv verhalten. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die in Frage kommenden Stellen vollständig beim Bundesarchiv melden.

Einzelne selbständig archivierende Stellen würden bevorzugt beim Bundesarchiv archivieren: Gewisse Stellen können prinzipiell wählen, ob sie selbständig archivieren wollen, sofern sie dazu in der Lage sind, oder ihre archivwürdigen Unterlagen dem Bundesarchiv abliefern. Die Regelung scheint klar. Bei Stellen mit einer Wahlfreiheit verrechnet das Bundesarchiv aktuell keine Gebühren für die Archivierung, obwohl es dazu ermächtigt wäre. Es haben indes auch schon Stellen ohne Wahlfreiheit ein Interesse an einer Ablieferung signalisiert, dies jedoch aufgrund der vom Bundesarchiv in Aussicht gestellten Kosten nicht weiterverfolgt.

Fazit: Der Geltungsbereich des BGA ist nicht abschliessend geklärt, und es ist von Lücken bei der Archivierung auszugehen. Diese betreffen insbesondere Personen öffentlichen und privaten Rechts, denen der Bund Vollzugsaufgaben übertragen hat. Der Grundgedanke des BGA, wonach alle Akteure, die Bundesaufgaben vollziehen, grundsätzlich vom BGA erfasst sind, wird dadurch unterlaufen.

Auch wenn eine vollständige Erfassung aller Stellen, die potenziell archivwürdige Unterlagen erstellen, eine Illusion bleiben dürfte, so bedeutet doch jeder auch unvollständige Versuch eines

Inventars der Organisationen mit Vollzugsaufgaben eine bedeutende Verbesserung gegenüber dem heutigen Zustand. Inwieweit die erfassten Stellen alle archivieren müssen, kann in einem zweiten Schritt anhand der Archivwürdigkeit ihrer Aufgaben überprüft werden. Zu beachten ist künftig auch, dass bei der neuen Übertragung von Bundesaufgaben an Dritte die Archivierung als Teil des entsprechenden Leistungsauftrags mitbedacht wird. Auch bei der Änderung solcher übertragener Bundesaufgaben ist diesem Aspekt Beachtung zu schenken. Im Bereich der Bundesverwaltung dürfte eine konsequente Anlehnung ans RVOG und die RVOV den Geltungsbereich klären.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob eine durchgängig kostenlose Archivierung beim Bundesarchiv die Bereitschaft zur Archivierung der Stellen ausserhalb der Bundesverwaltung steigern könnte. Dies würde auch das Prinzip der Gleichbehandlung zwischen den Stellen, die dem Gesetz unterworfen sind, stärken. Der Mehraufwand beim Bundesarchiv wäre entsprechend zu kompensieren.

Empfehlungen:

- **E1 – Verhältnis zum RVOG klären:** Das BGA orientiert sich bezüglich der Begrifflichkeit im Geltungsbereich der Bundesverwaltung konsequent am RVOG. Die entsprechenden Listen im Anhang der VBGA werden entweder konsequent nachgeführt oder es wird auch im Bereich der dezentralen Verwaltung auf den Anhang der RVOV verwiesen (allenfalls mit einer Ausnahmeliste).
- **E2 – Inventar:** Das Bundesarchiv oder eine andere Stelle führt ein möglichst umfassendes Inventar aller Personen des privaten und öffentlichen Rechts, denen Vollzugsaufgaben übertragen werden.
- **E3 – Archivierung mitbedenken:** Werden Bundesaufgaben neu an Dritte vergeben oder bereits übertragene Aufgaben angepasst, so ist die Archivierung gemäss den Grundsätzen des BGA im Auftrag zu berücksichtigen.
- **E4 – Kosten der Ablieferung:** Es wird geprüft, ob die dem BGA unterstellten Stellen, die nach heutigem Recht selbständig archivieren dürfen oder müssen, künftig von einer Gebühr befreit werden sollten, wenn sie beim Bundesarchiv archivieren.

5 Informationsverwaltung

5.1 Einleitung

5.1.1 Zweck, Ablauf und Zuständigkeiten

Zweck: Sicherstellen, dass die anbietepflichtigen Stellen ihre Informationen unabhängig vom Trägermedium nach einer einheitlichen, verständlichen und langfristig nachvollziehbaren Systematik verwalten.

Vorgesehener Ablauf und Zuständigkeiten: Die anbietepflichtigen Stellen müssen ihre Informationen auf nachvollziehbare Weise bewirtschaften und die Nachweisbarkeit ihrer Geschäftstätigkeit gewährleisten (Art. 3 Abs. 1 VBGA). Die Geschäftsverwaltung umfasst zu diesem Zweck folgende drei Elemente: Ordnungssystem, Dossierbildung und Organisationsvorschriften¹³. Um die archivierungspflichtigen Stellen bei der Informationsverwaltung zu unterstützen, bietet das Bundesarchiv verschiedene Hilfeleistungen an (Art. 5 Abs. 1 BGA). Neben dieser unterstützenden Funktion führt das Bundesarchiv jedoch auch hoheitliche Aufgaben aus. So kann das Bundesarchiv Inspektionen der Registraturen oder Informationsverwaltungsstellen durchführen (Art. 5 Abs. 2 BGA) und Weisungen erlassen (Art. 5 Abs. 3 BGA). Es nimmt die Ordnungssysteme (OS) und die Negativlisten der anbietepflichtigen Stellen ab und nimmt zu den Organisationsvorschriften (OV) Stellung (Bundeskanzlei 2012).

5.1.2 Themen und Vorgehen der Evaluation

Bei den Fragestellungen der Evaluation geht es darum herauszufinden, ob der Vollzug im Bereich der Informationsverwaltung zielführend und effizient erfolgt. Um die archivierungspflichtigen Stellen bei dieser Arbeit zu unterstützen, bietet das Bundesarchiv Beratungen, Ausbildungen und Arbeitshilfen an. Zu klären ist in der Evaluation, ob diese Angebote für die anbietepflichtigen Stellen ausreichend und zweckmässig sind. Ein Schwerpunkt wurde dabei auf die Online-Lerneinheiten gelegt.

Ebenfalls interessiert die Frage, ob die anbietepflichtigen Stellen ihre Informationen einheitlich, systematisch, nachvollziehbar und gemäss den geltenden Vorgaben bewirtschaften und ob sie diese Informationen als Ressource für das Wissensmanagement nutzen.

Zuletzt geht es darum, die Weisungskompetenz des Bundesarchivs in diesem Bereich genauer zu betrachten. Einerseits interessiert, ob diese zielführend ist, was insbesondere anhand der Wahrnehmung der anbietepflichtigen Stellen beurteilt wird, und andererseits ob es

¹³ <https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/informationsmanagement/geschaeftsverwaltung.html>; 11.11.2019.

im Zusammenhang mit anderen gesetzlichen Vorgaben bzw. anderen involvierten Akteuren zu Unklarheiten, Überlappungen oder Lücken kommt.

Das Kapitel stützt sich hauptsächlich auf Auskünfte der betroffenen Akteure (Bundesarchiv, Umfrage und Interviews bei anbietepflichtigen Stellen) und vereinzelt auf statistische Daten des Bundesarchivs.

5.2 Beratungs- und Ausbildungsangebot des Bundesarchivs

5.2.1 Praxis

Das Bundesarchiv hat gemäss Art. 5 Abs. 1 BGA die Aufgabe, «die anbietepflichtigen Stellen bei der Organisation, Verwaltung, Aufbewahrung und Ablieferung ihrer Unterlagen» zu beraten. Dafür bietet sie den anbietepflichtigen Stellen verschiedene Hilfeleistungen an. Bei spezifischen Fragen rund um das Informationsmanagement haben die anbietepflichtigen Stellen die Möglichkeit, sich durch das Bundesarchiv beraten zu lassen (z.B. bei der Erarbeitung von Ordnungssystemen, Organisationsvorschriften und Negativlisten, bei der Planung von GEVER-Einführungen, bei der Aussonderung von abgeschlossenen Dossiers aus den GEVER-Anwendungen etc.). Weiter bietet das Bundesarchiv verschiedene Ausbildungen an, die den anbietepflichtigen Stellen das nötige Wissen vermitteln, um die Informationsverwaltung gemäss den Vorgaben umzusetzen:

- Es gibt ein webbasiertes **Basismodul**, das sich vor allem an neue Mitarbeitende der Verwaltung richtet und Grundlagen für den alltäglichen Umgang mit Informationen vermittelt.
- Um sich gezielt Wissen über verschiedene Themenbereiche des Informationsmanagements anzueignen, gibt es diverse **Online Lerneinheiten**, die sich mit einzelnen Themenbereichen (z.B. Metadaten, Bewertung, Zugang, Aussonderung) befassen.¹⁴
- Für Spezialisten des Informationsmanagements bei den anbietepflichtigen Stellen bietet das Bundesarchiv einen **Lehrgang** an, der aus einer Kombination von Online Lerneinheiten und Präsenzunterricht vor Ort besteht und umfassende Kenntnisse zum Informationsmanagement vermittelt.
- Zudem gibt es noch eine **Schulung für StrucTool**. StrucTool ist eine Webapplikation des Bundesarchivs, die für die Erstellung und Verwaltung von Strukturen (z.B. Ordnungssystemen) sowie für die Ablieferung von analogen Unterlagen in der Bundesverwaltung eingesetzt wird.

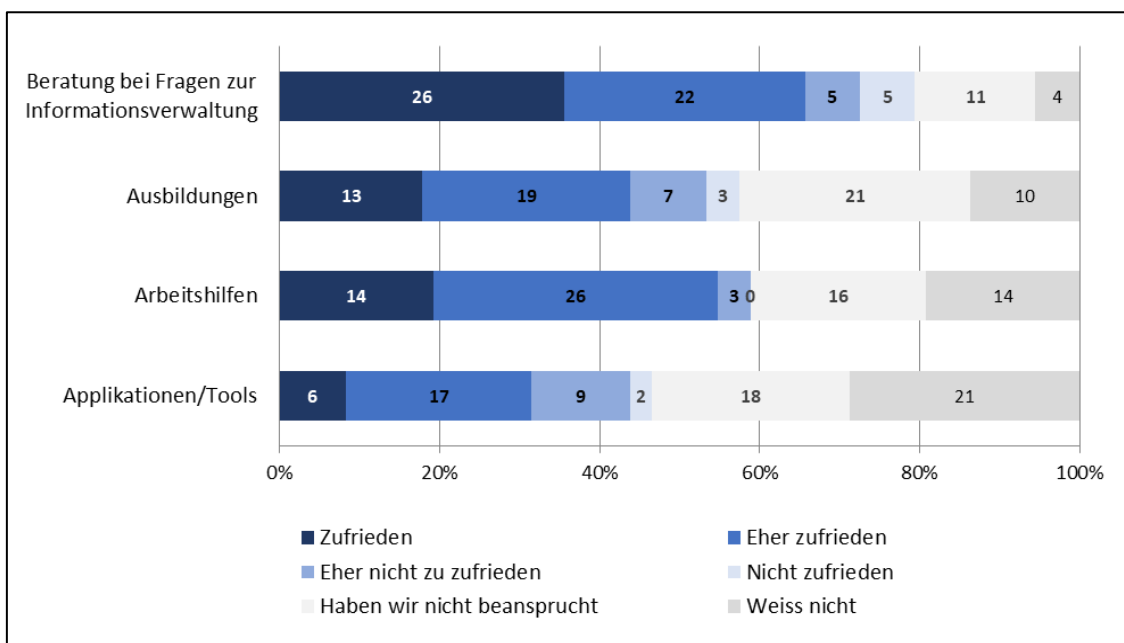
¹⁴ Die Schulungen zur Standardlösung Acta Nova führt gemäss der Aufgabenteilung im Programm GENOVA die Bundeskanzlei durch.

Neben den verschiedenen Ausbildungsangeboten gibt es diverse Arbeitshilfen sowie Applikationen und Tools, welche die Gestaltung des Informationsmanagements bei den anbietepflichtigen Stellen unterstützen sollen.

5.2.2 Einschätzungen und Erfahrungen der anbietepflichtigen Stellen

Viele anbietepflichtigen Stellen haben die Angebote des Bundesarchivs entweder noch nicht beansprucht oder haben in der Online-Befragung «weiss nicht» ausgewählt, was ebenfalls vermuten lässt, dass erst wenig Erfahrungen bestehen (Abbildung 5-1). Am meisten wird die Beratung bei konkreten Fragen genutzt (knapp 80% haben eine Einschätzung abgegeben). In den Jahren 2008-2018 hat das Bundesarchiv im Schnitt 76 Beratungen von aktenführenden Stellen zum Thema Records Management (Min: 26; Max: 12) und 17 Beratungen zum Thema digitale Archivierung (Min: 10; Max: 30) durchgeführt¹⁵.

Abbildung 5-1: Umfrage bei A: Zufriedenheit mit Unterstützung des BAR bei Informationsverwaltung



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 1: «Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Informationsverwaltung in den folgenden Bereichen?»

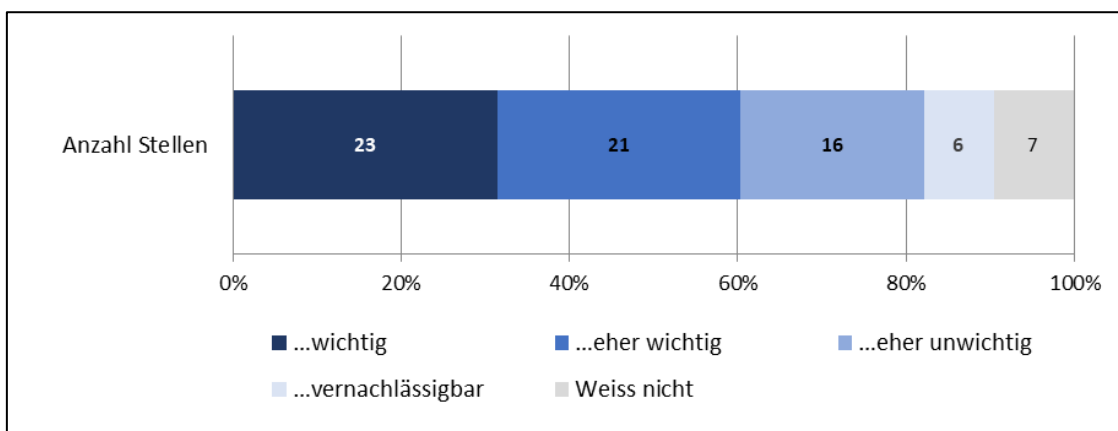
Bei den Ausbildungen, Arbeitshilfen und Applikationen/Tools scheinen gemäss der Umfrage wesentlich weniger Erfahrungen zu bestehen. Die Online-Lerneinheiten gibt es erst seit 2018 und StrucTool seit 2019, was erklären könnte, wieso viele Stellen noch über keine Erfahrungen damit verfügen. Dass die Online-Lerneinheiten nur wenig genutzt werden, deckt sich auch mit der internen Statistik des Bundesarchivs («Teilnehmende Lerneinheiten»,

¹⁵ Quelle: Das schweizerische Bundesarchiv in Zahlen 2019 (BAR 2020).

Stand 09. September 2019): Die zum Basismodul gehörenden Kurse richten sich an alle Mitarbeitenden der Bundesverwaltung. Bei zwei Pilotämtern wurden die Online-Lerneinheiten deshalb auch breit getestet (782 und 477 Teilnehmende). Bei den anderen anbietepflichtigen Stellen haben jedoch wesentlich weniger Mitarbeitende die Lerneinheiten genutzt. Bei 43 Stellen hat mindestens eine Person eine Lerneinheit durchgeführt, der Mittelwert der Teilnehmenden pro Verwaltungseinheit lag bei 21 Personen (Min: 1; Max: 59). In den vertiefenden Interviews mit den anbietepflichtigen Stellen zeigte sich, dass v.a. Spezialistinnen und Spezialisten des Informationsmanagements diese Ausbildungen nutzen, da diese Personen vertieftes Wissen über das Informationsmanagement für ihre Aufgabenerfüllung benötigen. Gewisse Stellen weisen darauf hin, dass sie für die Schulung der weiteren Mitarbeitenden Ausbildungsangebote aus dem Programm GENOVA oder eigene Schulungen nutzen. Eine Stelle begründet das damit, dass dem Bundesarchiv ein «history»-Image anhafte, dass es also als eine Art Endlager der Verwaltungsunterlagen angesehen wird, was die Mitarbeitenden nicht vom Nutzen der Informationsverwaltung überzeugen könne und sie deshalb versuchen, den Nutzen von GEVER auf andere Weise zu vermitteln. Eine andere Stelle hat in der Online-Befragung angemerkt, dass das breite Angebot des Bundesarchivs bei den Ausbildungen wohl zu wenig bekannt sei.

Die anbietepflichtigen Stellen sind mit den verschiedenen Beratungs- und Unterstützungsangeboten des Bundesarchivs überwiegend zufrieden, soweit sie diese nutzen (Abbildung 5-1). Anteilsmässig am geringsten ist die Zufriedenheit mit Applikationen und Tools (11 von 34 Stellen sind eher nicht oder nicht zufrieden). Einzelne anbietepflichtige Stellen weisen in den Kommentaren der Online-Befragung auf technische Mängel an StrucTool hin und orten bei der Unterstützung des Bundesarchivs gewisse Mängel, so z.B., dass sie nicht ausreichend war. Zwei von drei antwortenden Stellen (44 von 66) finden, die Unterstützung des Bundesarchivs leiste einen zumindest eher wichtigen Beitrag zur Nachvollziehbarkeit ihrer Geschäftstätigkeit (Abbildung 5-2).

Abbildung 5-2: Umfrage bei A: Bedeutung der Unterstützung des BAR



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 2: «Welchen Beitrag leistet die Unterstützung des BAR bei der Informationsverwaltung insgesamt zur Nachvollziehbarkeit Ihrer Geschäftstätigkeit? Ist der Beitrag...»

5.3 Informationsmanagement der anbietepflichtigen Stellen

Um eine systematische und nachvollziehbare Bewirtschaftung der Unterlagen der Verwaltung sicherzustellen, verfügen die anbietepflichtigen Stellen über verschiedene Instrumente. Zentral dabei sind insbesondere die Ordnungssysteme, die GEVER-Systeme und die Organisationsvorschriften.

- *Ordnungssysteme* geben die Struktur und Metadaten vor, gemäss welchen die anbietepflichtigen Stellen ihre geschäftsrelevanten Informationen verwalten. Sie stellen damit die Grundlage für eine systematische und nachvollziehbare Bewirtschaftung der Informationen dar.
- *GEVER-Systeme*: Während die Ordnungssysteme die Strukturierung und Metadatierung der geschäftsrelevanten Informationen der Stellen vorgeben, bieten die GEVER-Systeme die Möglichkeit, die Informationen anhand der Ordnungssysteme elektronisch zu verwalten und ermöglichen damit die Dossierbildung.
- *Organisationsvorschriften*: Damit alle geschäftsrelevanten Unterlagen in einem Dossier vorhanden sind, ist es wichtig, dass die Mitarbeitenden die Unterlagen einheitlich und systematisch bewirtschaften. Entsprechende Rollen und Zuständigkeiten sowie Prozesse über den ganzen Lebenszyklus von Unterlagen (Entstehung bis Aussonderung und Archivierung oder Aufbewahrung und Vernichtung) sind in den sogenannten Organisationsvorschriften festgehalten.

Grundsätzlich sollte eine einheitliche, systematische und nachvollziehbare Informationsverwaltung durch die aufgeführten Elemente gewährleistet werden. Ob dies jedoch auch tatsächlich so ist, hängt stark davon ab, wie mit diesen Instrumenten gearbeitet wird. So können sie ihre intendierte Wirkung nur dann entfalten, wenn die anbietepflichtigen Stellen sie wie vorgesehen anwenden.

5.3.1 Ordnungssystem

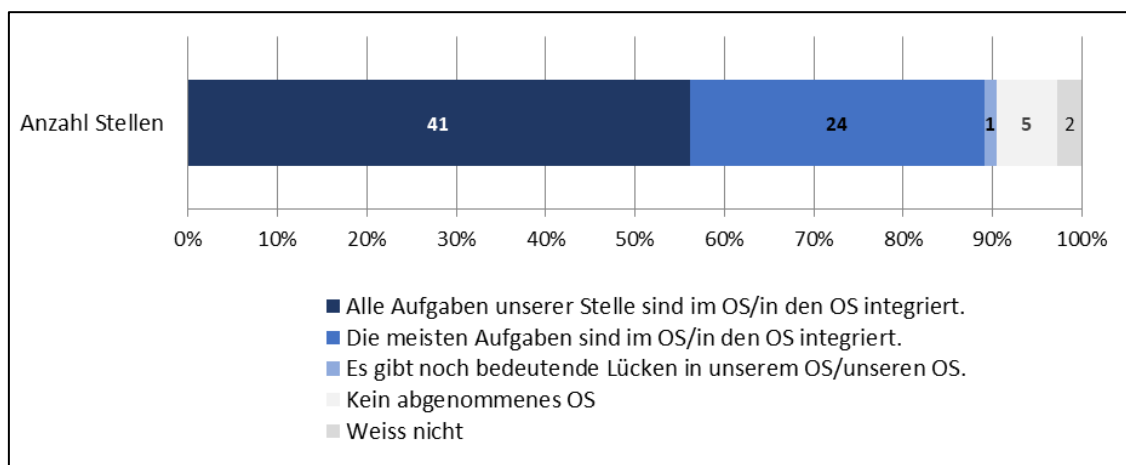
Praxis

In einem Ordnungssystem sollten alle Aufgaben einer anbietepflichtigen Stellen – sowohl die Kernaufgaben als auch die Führungs- und Supportaufgaben – abgebildet werden. Die Struktur des Ordnungssystems bildet die Grundlage für die Ablage aller geschäftsrelevanten Informationen einer Stelle. Ordnungssysteme bestehen in der Regel pro Verwaltungseinheit (z.B. ein Amt), es gibt jedoch auch Ordnungssysteme, die die Aufgaben mehrerer Verwaltungseinheiten desselben Departements abbilden. Das Bundesarchiv prüft und nimmt die Ordnungssysteme ab. Die Erarbeitung der Ordnungssysteme erfolgt durch die anbietepflichtigen Stellen, wobei das Bundesarchiv beratend beigezogen werden kann.

Die meisten Aufgaben sind gemäss den Angaben der anbietepflichtigen Stellen in der Befragung in den Ordnungssystemen integriert (Abbildung 5-3), wobei jedoch bei einem Drittel

der antwortenden Stellen noch Lücken vorhanden sind. Als Gründe dafür nennen die anbietepflichtigen Stellen, z.B. neue oder veränderte Aufgaben. Da ein Drittel der an der Online-Befragung teilnehmenden Stellen Lücken in ihren Ordnungssystemen orten, wurde dieser Punkt in den Interviews vertieft. Die befragten Stellen orteten aber keine bedeutenden Lücken bei ihren Ordnungssystemen, was sie auch darauf zurückführen, dass diese erst kürzlich neu erarbeitet und durch das Bundesarchiv abgenommen wurden. Einzelne Stellen weisen darauf hin, dass Lücken auftreten können, wenn neue Aufgaben dazukommen. Um neu dazukommende Aufgaben in das Ordnungssystem zu integrieren, sind amtsinterne Prozesse in den Organisationsvorschriften definiert. Die Anpassungen des Ordnungssystems müssen dem Bundesarchiv regelmässig mitgeteilt und durch dieses angenommen werden (Quelle: Aussagen Interviews anbietepflichtige Stellen und Bundesarchiv). Diese Regelungen waren den Interviewpartnerinnen und -partnern der anbietepflichtigen Stellen bekannt.

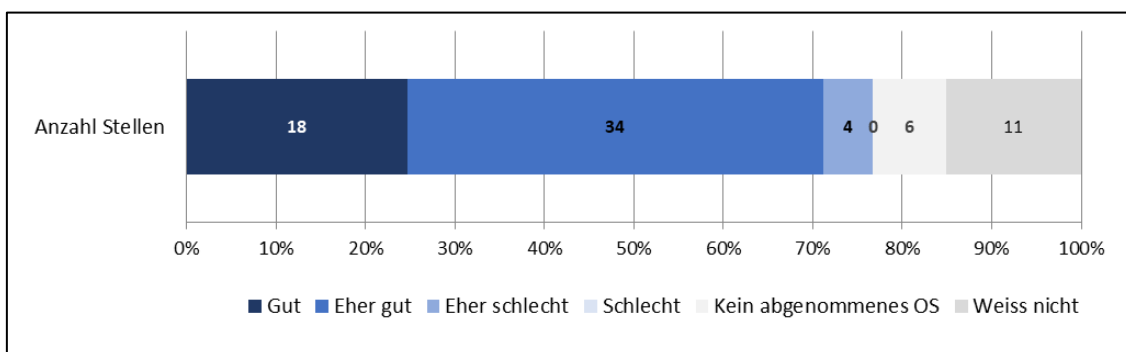
Abbildung 5-3: Umfrage bei A: Abdeckungsgrad der Aufgaben in OS



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 5: «Wie umfassend deckt Ihr abgenommenes Ordnungssystem die Aufgaben Ihrer Stelle ab?»

Einschätzungen und Erfahrungen der anbietepflichtigen Stellen

Bei 70 Prozent der Stellen, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, bewähren sich die vom Bundesarchiv abgenommenen Ordnungssysteme gut oder eher gut in der Praxis (Abbildung 5-4). Nur 4 Stellen finden, dass sich ihr Ordnungssystem in der Praxis eher schlecht bewährt. Die restlichen 17 Stellen haben entweder kein abgenommenes Ordnungssystem oder haben keine Einschätzung abgegeben. Die sechs Stellen, die kein abgenommenes Ordnungssystem haben, sind alle aus der dezentralen Verwaltung. Möglicherweise besteht hier ein Zusammenhang mit den Rechtsgrundlagen. So bezieht sich der Geltungsbereich der GEVER-Verordnung explizit auf die Stellen der zentralen Bundesverwaltung (Bundeskanzlei 2012: 8; Art. 1 Abs 1 GEVER-Verordnung).

Abbildung 5-4: Umfrage bei A: Bewährung Ordnungssystem

Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 4: «Wie gut bewährt sich Ihr vom BAR abgenommenes Ordnungssystem in der Praxis?»

Kritik an den Ordnungssystemen: Laut einer Stelle wechseln die Ordnungsstrukturen zu häufig. Je zwei Stellen im Interview und bei der Online-Befragung weisen darauf hin, dass ihr Ordnungssystem (zu) umfassend oder überstrukturiert sei. Eine Stelle begründet dies damit, dass sich die verschiedenen Organisationseinheiten beim Bearbeitungsprozess nicht genügend eingebracht haben und eine andere Stelle sagt, dass die Organisationseinheiten zu wenig systematisch in den Bearbeitungsprozess einbezogen wurden. Bei der Stelle, bei der die Organisationseinheiten zu wenig einbezogen wurden, gibt es nun das Problem, dass unklar ist, wo Unterlagen abzulegen sind, was einerseits dazu führt, dass viel Zeit damit verloren geht, einen entsprechenden Ablageort zu finden und andererseits teilweise verschiedene Dossiers zum gleichen Geschäft bei unterschiedlichen Ordnungspositionen existieren. Auch eine weitere Stelle sagt, dass es nicht immer eindeutig sei, wo Unterlagen abzulegen sind und dass es auch viele Positionen gibt, die gar nicht genutzt werden.

Zwei Stellen halten die aufgabenorientierte Struktur des Ordnungssystems im Arbeitsalltag für unpassend. Eine Stelle begründet dies damit, dass die Ablage in der Praxis für die Mitarbeitenden nicht nachvollziehbar sei, was die Nutzung des GEVER-Systems hemme. Eine andere Stelle ortet bei der Aufgabenorientierung Schwierigkeiten, weil einige Aufgaben durch mehrere Einheiten zu unterschiedlichen Zwecken wahrgenommen werden.

Eine Stelle führt die von ihr auch bemängelte Benutzerfreundlichkeit der Informationsverwaltung direkt auf die Weisungskompetenz des Bundesarchivs bei der Informationsverwaltung zurück. Diese führe dazu, dass das Informationsmanagement primär auf die Bedürfnisse im Zeitraum nach der Archivierung ausgerichtet werde. Diese Bedürfnisse seien nicht deckungsgleich mit den Ansprüchen im aktiven Lebenszyklus der Unterlagen.

5.3.2 GEVER-System

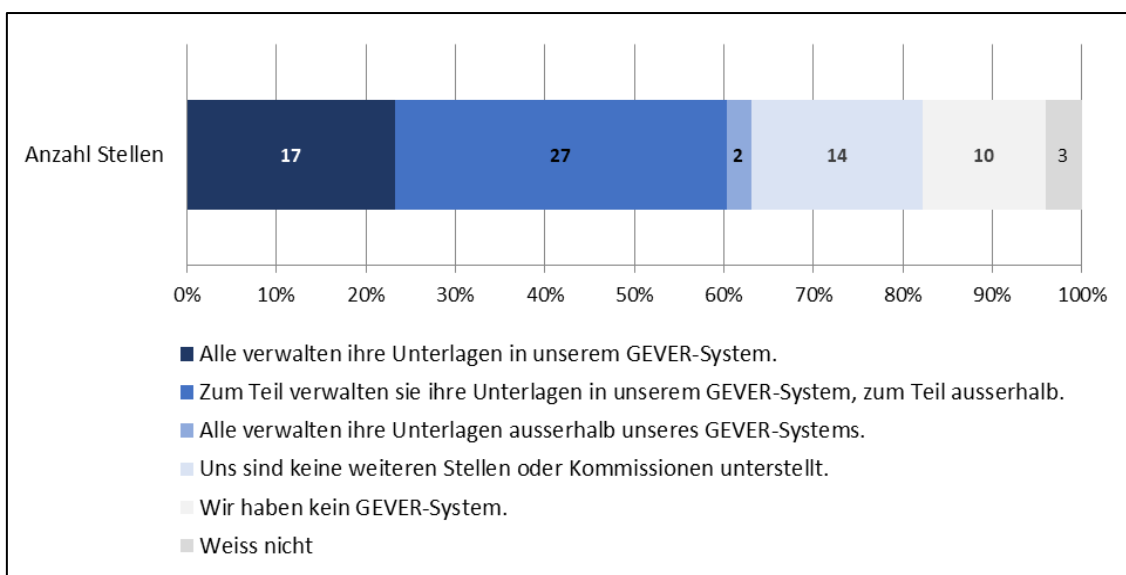
Praxis

Der Bereich des Informationsmanagements verändert sich in der Bundesverwaltung seit einigen Jahren stark, da die Bundesverwaltung aufgrund des Bundesratsbeschluss vom

23.01.2008 [BRB 23.01.2008] auf die elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER) umsteigt. Das führt unter anderen dazu, dass für die elektronische Geschäftsverwaltung zukünftig *eine* Standardlösung (Acta Nova) in der gesamten Bundesverwaltung verwendet wird. Die Struktur der elektronischen Geschäftsverwaltung innerhalb der Standardlösung muss auf einem vom Bundesarchiv abgenommenen Ordnungssystem beruhen (Bundeskanzlei 2012: 13). Die Einführung von Acta Nova ist zwingend für die Einheiten der zentralen, nicht aber für die Einheiten der dezentralen Verwaltung. Bis Ende 2020 wird Acta Nova bei allen Ämtern eingeführt. Einige Stellen haben aber schon vor der Einführung von Acta Nova über ein anderes GEVER-System (z.B. Fabasoft) verfügt, für andere Stellen ist die elektronische Geschäftsverwaltung noch neu. Daneben existieren aber weiterhin Bestände, die ausserhalb des standardisierten GEVER-Systems verwaltet werden (z.B. bei Stellen ausserhalb der zentralen Bundesverwaltung; autorisierte Ablagen und Fachanwendungen ausserhalb des GEVER-Systems). Bei der dezentralen Bundesverwaltung kommen teilweise ebenfalls GEVER-Systeme zum Einsatz, jedoch ist hier nicht die Standardlösung vorgeschrieben. Bei der Online-Befragung haben je nach Frage 7 oder 8 von 20 dezentralen Stellen angegeben, dass sie über kein GEVER-System verfügen.

Sofern den anbietepflichtigen Stellen weitere Stellen und Kommissionen untergeordnet sind, verwalten diese ihre Unterlagen meistens mindestens zum Teil in dem GEVER-System der übergeordneten Stelle (Abbildung 5-5). Von den 29 Stellen, bei denen die untergeordneten Stellen oder Kommissionen ihre Unterlagen teilweise oder vollständig ausserhalb des GEVER-Systems der übergeordneten Stelle verwalten, verwalten knapp zwei Drittel ihre Unterlagen mindestens teilweise in einem eigenen GEVER-System.

Abbildung 5-5: Umfrage bei A: Geschäftsverwaltung von den Bundesstellen unterstellte Stellen oder Kommissionen

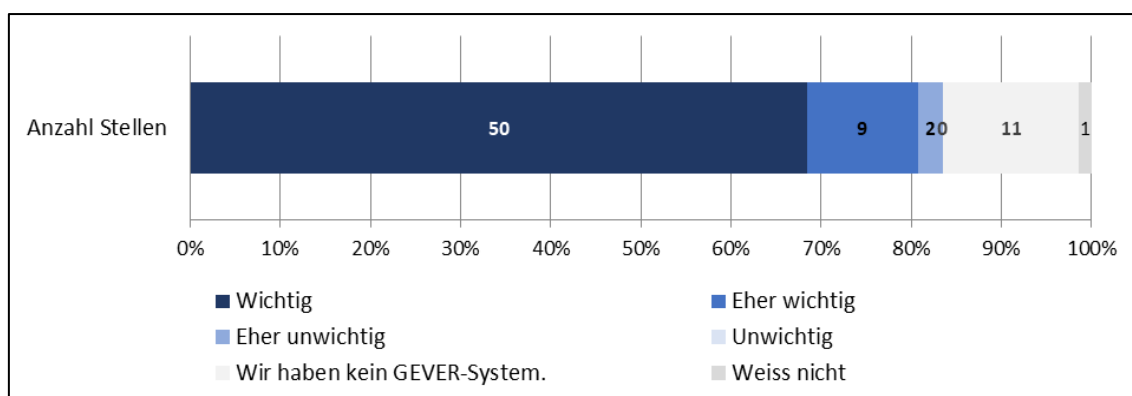


Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 7: «Verwalten Ihrer Bundesstelle unterstellte Stellen oder Kommissionen ihre Unterlagen innerhalb oder ausserhalb Ihrer Geschäftsverwaltung (GEVER-System)?»

Einschätzungen und Erfahrungen der anbietepflichtigen Stellen

Die Relevanz der GEVER-Systeme wird von den Stellen anerkannt: 50 von 61 antwortenden Stellen mit einem GEVER-System empfinden dieses als wichtig, 9 weitere als eher wichtig für die langfristige Nachvollziehbarkeit ihrer Prozesse und Entscheide (Abbildung 5-6).

Abbildung 5-6: Umfrage bei A: Wichtigkeit GEVER-System für Nachvollziehbarkeit der Geschäftstätigkeit



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 9: «Wie wichtig ist ihr GEVER-System, um anhand Ihrer abgelegten Unterlagen langfristig die Prozesse und Entscheidungen Ihrer Stelle nachvollziehen zu können?»

5.3.3 Umsetzung im Alltag (Organisationsvorschriften inkl. Negativliste)

Praxis

Damit alle geschäftsrelevanten Unterlagen in einem Dossier vorhanden sind, ist es wichtig, dass die Mitarbeitenden die Unterlagen einheitlich und systematisch bewirtschaften. Entsprechende Rollen und Zuständigkeiten sowie Prozesse über den ganzen Lebenszyklus von Unterlagen (Entstehung bis Aussonderung und Archivierung oder Aufbewahrung und Vernichtung) sind in den sogenannten Organisationsvorschriften festgehalten. Das Bundesarchiv stellt Muster-Organisationsvorschriften zur Verfügung, die von den Stellen angepasst und anschliessend dem Bundesarchiv zur Stellungnahme vorgelegt werden. Im Gegensatz zu den Ordnungssystemen nimmt das Bundesarchiv diese also nicht ab, sondern nimmt nur Stellung. Das Bundesarchiv hat jedoch die Kompetenz, die Negativliste abzunehmen, die in den Organisationsvorschriften enthalten ist. Auf der Negativliste werden Kategorien von Unterlagen aufgeführt, die nicht geschäftsrelevant sind und deshalb auch nicht im GEVER-System registriert werden müssen (BAR 2014a: 23).

Neben den Organisationsvorschriften kommen bei den anbietepflichtigen Stellen viele weitere Instrumente zur Anwendung, die eine einheitliche und systematische Bewirtschaftung von Unterlagen und insbesondere eine konsequente Ablage von geschäftsrelevanten Unterlagen im GEVER-System garantieren sollen. Am gängigsten sind verschiedene Formen von Schulungen (z.B. bei neuen Mitarbeitenden oder spezifische Workshops, wenn wiederholt

ähnliche Probleme oder Fragen auftauchen), definierte Vorgaben (z.B. Anleitungen zu einzelnen Vorgängen), Kontrolle der Einhaltung (z.B. Ablagen ausserhalb von GEVER-Systemen kontrollieren und einschränken) und eine laufende Sensibilisierung für den Nutzen des Informationsmanagements.

Einschätzungen und Erfahrungen

Diese breite Palette an Instrumenten braucht es, da es einige Hindernisse gibt, die der einheitlichen und systematischen Bewirtschaftung der Unterlagen im Weg stehen. Besonders häufig wird das GEVER-System selbst als Hindernis genannt. Laut einigen Interviewaussagen von anbieterpflichtigen Stellen, ist das GEVER-System zu kompliziert, wenig intuitiv und aufwändig, weshalb die Mitarbeitenden ihre Unterlagen nicht vollständig darin ablegen, sondern auf andere Ablagen ausweichen. Allgemein ist davon auszugehen, dass viele Hindernisse bei der einheitlichen und systematischen Bewirtschaftung der Unterlagen auf die Mitarbeitenden zurückzuführen sind: Teilweise wird davon berichtet, dass sie die Vorgaben zu wenig kennen und sie deshalb nicht anwenden. Andere berichten davon, dass die Mitarbeitenden den Nutzen der Informationsverwaltung nicht erkennen und das Gefühl haben, dass sie es nur für die Archivierung machen, weshalb sie den damit verbundenen Mehraufwand meiden. Der Mehraufwand, der mit der Ablage und Bewirtschaftung von geschäftsrelevanten Unterlagen verbunden ist, wird insbesondere in arbeitsintensiven Zeiten zum Hindernis, da es in der Prioritätenordnung nach hinten gestellt wird. Ein Faktor, der von mehreren anbieterpflichtigen Stellen und auch vom Bundesarchiv angeführt wird, ist die Unterstützung durch Personen in leitenden Funktionen. Diese sei zentral, damit das Informationsmanagement gemäss den Vorgaben gelebt wird.

Da Acta Nova erst kürzlich in der Verwaltung eingeführt wurde¹⁶, ist die gesamte Bundesverwaltung noch ziemlich unerfahren, was die inner- und überdepartementale Zusammenarbeit mittels GEVER bedeutet, aber auch die Nutzung eines GEVER-Systems in der eigenen Stelle ist teilweise Neuland, da vor der Einführung von Acta Nova noch nicht überall GEVER-Systeme bestanden. Die Änderungen von Arbeitsprozessen, die mit der digitalen Transformation einhergehen, sind teilweise gross, weshalb gewisse Schwierigkeiten wohl auch mit der fehlenden Erfahrung zusammenhängen.

5.3.4 Inspektionen durch das Bundesarchiv

Gemäss Art. 5 Abs. 2 BGA hat das Bundesarchiv die Befugnis, «Registraturen oder Informationsverwaltungsstellen der anbieterpflichtigen Stellen zu besichtigen und Erhebungen über den Zustand der dort verwahrten Unterlagen zu machen». Dieses Inspektionsrecht des Bundesarchivs wird vom Bundesarchiv selbst als veraltet bezeichnet und wird seit einigen

¹⁶ Bei gewissen Stellen bspw. während der Dauer der Evaluation. Bei einigen Stellen war zum Zeitpunkt der Erhebungen die Einführung noch nicht erfolgt.

Jahren nicht mehr ausgeübt. Es bezieht sich klar auf analoge Unterlagen und passt nach Einschätzung des Bundesarchivs nicht mehr zu der digitalen Welt. Zudem bestand in der Vergangenheit damit auch das Problem, dass das Bundesarchiv zwar Mängel feststellen konnte, es jedoch keine Möglichkeiten hat, eine Anpassung bei den anbietepflichtigen Stellen durchzusetzen. Zudem befindet sich das Bundesarchiv mit den Inspektionen in einer anspruchsvollen Doppelrolle: Das Bundesarchiv ist bei vielen Fragestellungen des Informationsmanagement auf eine partnerschaftliche Zusammenarbeit angewiesen. Mit den Inspektionen wird das Bundesarchiv nach eigener Einschätzung aber eher als «Polizist» wahrgenommen.

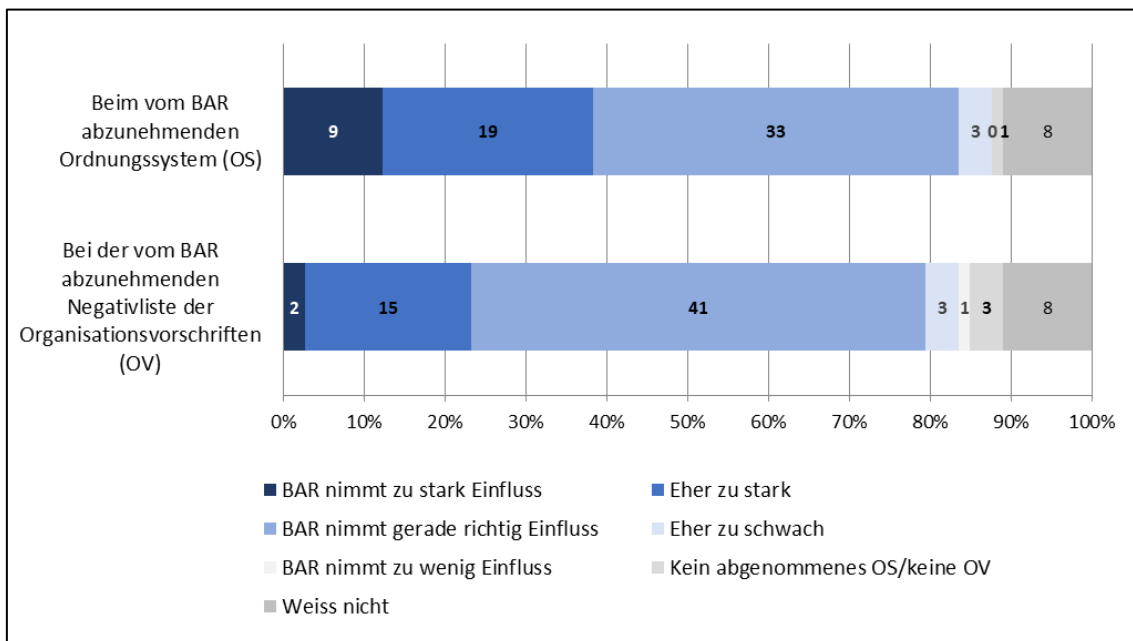
5.4 Weisungskompetenz des Bundesarchivs

5.4.1 Praxis

Wie bereits in Abschnitt 5.3 erwähnt, hat das Bundesarchiv die Kompetenz die Ordnungssysteme und Negativlisten der anbietepflichtigen Stellen abzunehmen und zu den Organisationsvorschriften Stellung zu nehmen. Diese Aufgaben sind nicht direkt durch das BGA vorgegeben, sondern stammen aus dem Organisationshandbuch GEVER: Teil I: Grundlagen und Vorgaben (Bundeskanzlei 2012). Es deckt sich jedoch mit Art. 5 Abs. 3 BGA der definiert, dass das Bundesarchiv Weisungen über «die Verwaltung, Aufbewahrung und Ablieferung von Unterlagen» der anbietepflichtigen Stellen erlassen kann.

5.4.2 Einschätzungen und Erfahrungen der anbietepflichtigen Stellen

In der Online-Umfrage schätzen die anbietepflichtigen Stellen die Einflussnahme des Bundesarchivs bei der Abnahme der Ordnungssystem und Negativlisten unterschiedlich ein (Abbildung 5-7): bei den Ordnungssystemen findet gut die Hälfte der antwortenden anbietepflichtigen Stellen die Einflussnahme gerade richtig, 28 empfinden sie als (eher) zu stark und 3 als eher zu schwach. Bei der Abnahme der Negativlisten ist die Zufriedenheit grösser: etwa zwei Drittel der antwortenden Stellen empfinden die Einflussnahme als gerade richtig und nur ungefähr jede vierte Stelle empfindet den Einfluss des Bundesarchivs als zu gross.

Abbildung 5-7: Umfrage bei A: Wahrnehmung Weisungskompetenz BAR

Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 3: «Gemessen am Ziel einer nachvollziehbaren und einheitlichen Informationsverwaltung: Wie nimmt das BAR seine Weisungskompetenzen wahr?»

Erkenntnisse aus der Vertiefung in den Interviews: Der Prozess der Abnahme der Ordnungssysteme und Negativlisten wird von vielen Stellen als aufwändig beschrieben und es gebe ein häufiges Hin und Her zwischen dem Bundesarchiv und ihrer Stelle. Teilweise wird auch angemerkt, dass die Qualität der Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv stark personenabhängig sei. Die Einflussnahme wird zwar mehrheitlich als gross bezeichnet, jedoch wird das so auch akzeptiert, da man das Bundesarchiv hier als Fachamt sieht, dass eine einheitliche Umsetzung in der Bundesverwaltung garantiert.

Etwas im Gegensatz zu den Aussagen aus der Online-Befragung wurden zu der Abnahme der OS nicht viele kritische Anmerkungen angebracht. Bei der Abnahme der Negativliste, weisen jedoch drei Stellen darauf hin, dass es sehr aufwändig war und viele Diskussionen mit dem Bundesarchiv gab. Hier gibt es wohl teilweise differierende Haltungen zwischen dem Bundesarchiv und gewissen Ämtern. Eine Stelle merkt an, dass das Bundesarchiv möglichst viele Unterlagen im GEVER-System haben möchte, dies für die Sachbearbeitenden aber Mehraufwand bedeutet, weshalb sie eine umfangreichere Negativliste bevorzugen würden. Eine andere Stelle merkt hingegen an, dass für sie eine Negativliste nicht Sinn macht, sondern dass viel mehr definiert werden sollte, was in das GEVER-System gehört. Aus ihrer Sicht gehört alles in das GEVER-System, was zur Nachvollziehbarkeit eines Geschäfts beiträgt.

Jeweils zwei der befragten Stellen in der Online-Befragung und im Interview weisen zudem darauf hin, dass sie die Einflussnahme des Bundesarchivs bei den Organisationsvorschriften als zu gross wahrnehmen. Diese muss das Bundesarchiv zwar nicht abnehmen, es nimmt aber Stellung dazu. Die anbietepflichtigen Stellen wünschen sich einerseits mehr Freiheit, da es hier darum geht, wie sie sich intern organisieren und andererseits, dass das Bundesarchiv

sich an seine Beratungskompetenz hält und nicht versucht hier eine Weisungskompetenz geltend zu machen, die so nicht vorgesehen ist. Die Differenz entsteht laut einer Stelle dadurch, dass sich das Bundesarchiv als Hüter des gesamten Informationsmanagements des Bundes versteht, die anbietepflichtigen Stellen aber nur bei den archivwürdigen Unterlagen die Anforderungen des Bundesarchivs erfüllen möchten und bei den restlichen Unterlagen selbst bestimmen möchte. Gemäss dieser Aussage wird das Bundesarchiv durch die anbietepflichtigen Stellen also nicht als Hüter des gesamten Informationsmanagements des Bundes wahrgenommen, sondern lediglich als Hüter des Archivguts.

5.5 Aufgabenteilung im Bereich der Informationsverwaltung

5.5.1 Praxis

Im Bereich der Informationsverwaltung nehmen neben dem Bundesarchiv auch die Bundeskanzlei und das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) eine wichtige Rolle ein. Die Bundeskanzlei ist die zuständige Stelle für GEVER beim Bund. Das Informatiksteuerungsorgan definiert die IKT-Standards (z.B. für Metadaten) im Zusammenhang mit dem GEVER-System. Das Bundesarchiv nimmt die Ordnungssysteme und Negativlisten ab, nimmt Stellung zu den Organisationsvorschriften und kann zudem die Verwendung von Applikationen anweisen (z.B. StrucTool für den Abnahmeprozess von Ordnungssystemen).

5.5.2 Einschätzungen und Erfahrungen

In den Interviews wurden die anbietepflichtigen Stellen gefragt, ob sie bei der Informationsverwaltung Unklarheiten, Überlappungen oder Lücken bei den Verantwortlichkeiten sehen. Die meisten Stellen nehmen kaum Unklarheiten, Überlappungen oder Lücken wahr. Gemäss den Interviewaussagen wird die Informationsverwaltung nicht nur durch das Bundesarchiv, die BK und das ISB beeinflusst, sondern auch durch aufgabenspezifische gesetzliche Vorgaben, welche die Informationsverwaltung im Amt beeinflussen, Verantwortliche für interne Abläufe, Aufbewahrungspflichten im Bereich der Finanzbuchhaltung, Aufsichtsbehörden und Finanzvorgaben bei Beschaffungen. Bezüglich des Dreiecks von Bundesarchiv, BK und ISB hat lediglich eine Stelle Schwierigkeiten festgestellt. Die drei Stellen seien sich nicht immer einig, weshalb es zu Verzögerungen komme. Auch das Bundesarchiv hat in einem Interview angemerkt, dass es im vorarchivischen Bereich manchmal zu Diskussionen komme, da die verschiedenen Stakeholder für unterschiedliche Themen zuständig sind und nicht in jedem Fall die gleichen Interessen verfolgen.

5.6 Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen

Nachfolgend werden die vom Pflichtenheft vorgegebenen Fragen der Evaluation beantwortet.

1.1.1: Ist das Beratungs- und Ausbildungsangebot des Bundesarchivs im Bereich des Informationsmanagements für die anbietepflichtigen Stellen ausreichend, zielführend und zweckmässig?

Breites und gut akzeptiertes Angebot: Das Bundesarchiv bietet eine breite Palette an Beratungs- und Ausbildungsangeboten an, welche die anbietepflichtigen Stellen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen sollen. Insbesondere im Bereich der Ausbildungen stehen den anbietepflichtigen Stellen eine Vielzahl von Online-Lerneinheiten zur Verfügung. Mit den Beratungen, den Ausbildungen, den Arbeitshilfen sowie mit den Applikationen und Tools sind die anbietepflichtigen Stellen – soweit sie diese nutzen – mehrheitlich (eher) zufrieden.

Eher geringe Nutzung: Den anbietepflichtigen Stellen steht ein breites Angebot zur Verfügung, viele haben aber nicht von allen Angeboten Gebrauch gemacht. Beratung zu Fragen wird am meisten in Anspruch genommen. Bei den anderen Angeboten besteht jedoch wesentlich weniger Erfahrung, was möglicherweise auch damit zusammenhängt, dass gewisse Angebote erst in den letzten Jahren eingeführt wurden.

Online-Lerneinheiten werden nicht so genutzt, wie sie konzipiert sind: Insbesondere im Ausbildungsbereich besteht zwischen dem Angebot des Bundesarchivs und der Nachfrage der anbietepflichtigen Stellen eine gewisse Diskrepanz. Obwohl das Bundesarchiv auch Ausbildungen mit Inhalten anbietet, die sich breit an neue Mitarbeitende aus der Bundesverwaltung richten, wird das Ausbildungsangebot gemäss den Interviewaussagen meist nur punktuell genutzt, um Spezialistinnen und Spezialisten der Informationsverwaltung auszubilden. Das breite Angebot ist bei den anbietepflichtigen Stellen möglicherweise nicht bekannt, es gibt aber auch Aussagen, die darauf hindeuten, dass das Image des Bundesarchivs als Kompetenzzentrum für Archivierung nicht förderlich ist, um die Mitarbeitenden vom Nutzen der Informationsverwaltung für die eigene Stelle zu überzeugen («History-Image»). Die anbietepflichtigen Stellen stützen sich bei der Ausbildung der Mitarbeitenden teilweise auf andere Mittel (z.B. eigene interne Schulungen).

Fazit: Das Beratungs- und Ausbildungsangebot des Bundesarchivs im Bereich des Informationsmanagements hat zum Ziel, dass die anbietepflichtigen Stellen über den nötigen Wissenstand zur Sicherstellung einer guten Informationsverwaltung verfügen. Die Beratung wird breit genutzt, die Ausbildungsangebote hingegen werden bei den anbietepflichtigen Stellen zwar gut bewertet, finden jedoch primär für die Ausbildung ihrer Spezialistinnen und Spezialisten und nicht wie durch das Bundesarchiv vorgesehen eine breite Anwendung. Möglicherweise würde auch ein eingeschränkteres Angebot, insbesondere im Bereich der Ausbildungen, ausreichen und die Ziele erreichen.

Empfehlung:

- **E5 – Ausbildungsangebot überprüfen:** Das Bundesarchiv prüft, ob die Fokussierung auf die Ausbildung von Spezialistinnen und Spezialisten innerhalb der Bundesverwaltung ausreichen würde und welche Formate dafür geeignet sind.

1.1.2: a) Bewirtschaften die Stellen ihre Informationen einheitlich, systematisch und nachvollziehbar gemäss den Vorgaben des BAR?

Ordnungssysteme sind weit verbreitet, tendenziell gut akzeptiert und bewähren sich meist: Ordnungssysteme geben die Struktur und Metadaten vor, gemäss welcher die anbietepflichtigen Stellen ihre Informationen verwalten. Sie stellen damit die Grundlage für eine systematische und nachvollziehbare Bewirtschaftung der Informationen dar. In der zentralen Bundesverwaltung sind sie flächendeckend vorhanden, und auch in der dezentralen Bundesverwaltung weit verbreitet. Die durch das Bundesarchiv abgenommenen Ordnungssysteme bewähren sich in der Praxis gemäss den Stellen gut und weisen kaum bedeutende Lücken auf. Es gibt vereinzelt Stellen, die bei den Ordnungssystemen noch grundsätzliche Probleme orten.

GEVER-Systeme sind gut etabliert, aber nicht ganz flächendeckend im Einsatz: Während die Ordnungssysteme die Strukturen und Metadaten der Informationsverwaltung vorgeben, bieten die GEVER-Systeme die Möglichkeit, die Informationen gemäss der Struktur der Ordnungssysteme elektronisch zu verwalten. GEVER-Systeme sind in der Verwaltung gut etabliert, aber nicht ganz flächendeckend im Einsatz. Für gewisse Stellen sind GEVER-Systeme nicht vorgeschrieben (z.B. Stellen der dezentralen Verwaltung), den Stellen untergeordnete Stellen verwalten ihre Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen (z.B. ausserparlamentarische Kommissionen) oder es sind zusätzlich noch andere Anwendungen in Gebrauch (z.B. Share Point). Wo Lücken bestehen, also Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen verwaltet werden, besteht ein grösseres Risiko, dass diese Unterlagen nicht vollständig abgeliefert werden (vgl. Kapitel 7). Teilweise wird auf Schwierigkeiten bei der Anwendung von GEVER-Systemen verwiesen (z.B. GEVER-System ist kompliziert und wenig intuitiv).

Bei der systematischen Erfassung von Geschäftsvorgängen bestehen gewisse Lücken: Damit alle geschäftsrelevanten Unterlagen in einem Dossier vorhanden sind, ist es wichtig, dass die Mitarbeitenden die Unterlagen einheitlich und systematisch bewirtschaften. Die Ämter haben Instrumente, um dieses Ziel zu erreichen (z.B. Schulungen von Mitarbeitenden oder amtsinterne Regelungen). Diese Instrumente braucht es, da es doch einige Hindernisse gibt, die der einheitlichen und systematischen Ablage in den GEVER-Systemen im Weg stehen (z.B. Widerstände der Mitarbeitenden).

Möglichkeit zur Inspektion in Art. 5 Abs. 2 BGA passt nicht in ein digitales Umfeld: Das Bundesarchiv hat gemäss Art. 5 Abs. 2 die Möglichkeit Inspektionen bei den anbietepflichtigen Stellen zu machen. Solche Inspektionen werden jedoch schon seit einigen Jahren nicht mehr

gemacht, da dieses Aufsichtsinstrument der digitalen Welt nicht gerecht wird, und weil das Bundesarchiv anschliessend keine Durchsetzungskompetenz hat.

Fazit: *Die Grundlage für eine einheitliche, systematische und nachvollziehbare Bewirtschaftung der Informationen der anbietepflichtigen Stellen, bilden die Struktur der Ordnungssysteme. An den Ordnungssystemen wird zwar vereinzelt auch starke Kritik geübt, in der Tendenz sind diese aber gut akzeptiert und bewähren sich. Die Unterlagen der Verwaltung werden zu einem grossen Teil in GEVER-Systemen verwaltet, diese bestehen jedoch nicht flächendeckend, was unter Umständen zu Lücken in der Ablieferung führen könnte. Probleme bestehen bei der systematischen Ablage von geschäftsrelevanten Informationen, was dazu führen könnte, dass Geschäftsprozesse später nicht nachvollziehbar sind. Zudem können sich Probleme im Vollzug auch auf die Ablieferung auswirken, wenn Dossiers trotz Beendigung des Geschäfts nicht abgeschlossen werden (vgl. Abschnitt 7.3). Die Kontrolle der Umsetzung wird allein durch die Ämter vorgenommen; ob dies flächendeckend und einheitlich erfolgt, wurde nicht systematisch erhoben. Das Bundesarchiv verzichtet seit einigen Jahren auf Inspektionen, die stark auf analoge Informationsverwaltung ausgerichtet sind.*

Aus Sicht der Evaluation ist die Sicherung der Qualität der Informationsverwaltung wichtig, denn sie trägt entscheidend zur Qualität der Archivierung bei (Vollständigkeit, Erschliessung mit Findmitteln). Hierfür stehen grundsätzlich verschiedene kombinierbare Varianten zur Diskussion:

- *Das Bundesarchiv kontrolliert die Umsetzung in den Ämtern. Die aktuelle Formulierung im Gesetz bezieht sich auf «den Zustand der dort verwahrten Unterlagen». Diese Formulierung passt aber nicht auf digitale Unterlagen. Die Form der Prüfung und die Formulierung im Gesetz müsste auf die neuen Bedingungen der digitalen Geschäftsverwaltung angepasst werden.*
- *Die Ämter kontrollieren selbst die Einhaltung der Vorgaben. Hier könnte es eine Möglichkeit sein, Good Practice Beispiele zu entwickeln, an welchen sich die anbietepflichtigen Stellen orientieren können.*
- *Der Bereich der Informationsverwaltung verändert sich momentan stark. Einige der heute bestehenden Schwierigkeiten sind möglicherweise dieser Umstellung geschuldet (z.B. fehlende Erfahrung in der Anwendung von Acta Nova). Hier könnte nach der Implementation in allen Ämtern eine Evaluation von Acta Nova durchgeführt werden, die den Handlungsbedarf genauer analysiert.*

Empfehlung:

- **E6 – Qualitätssicherung der Informationsverwaltung sicherstellen:** Die Qualitätssicherung bei der Umsetzung der Informationsverwaltung in der Praxis der anbietepflichtigen Stellen ist in geeigneter Form sicherzustellen (Kombinierbare Varianten: Kontrolle durch Bundesarchiv, Selbstkontrolle durch anbietepflichtige Stellen, Evaluation).

1.1.2: b) Werden Informationen als Ressource fürs Wissensmanagement genutzt?

Informationen werden als Ressource für das Wissensmanagement genutzt: Diese Frage wurde nicht vertieft behandelt, weshalb nur einzelne Hinweise zur Beantwortung vorliegen. Fast alle Stellen, die an der Online-Befragung teilgenommen haben und über ein GEVER-System verfügen, finden dieses wichtig, um anhand der darin abgelegten Unterlagen langfristig die Prozesse und Entscheidungen ihrer Stelle nachvollziehen zu können. Dies lässt darauf schliessen, dass Informationen als Ressource für das Wissensmanagement genutzt werden. Zudem gehen bei der Frage nach dem Nutzen der Archivierung, die in den vertiefenden Interviews gestellt wurde, viele Aussagen in diese Richtung. So biete die Archivierung die Möglichkeit für das Amt selbst, Sachen nachzuschauen, Kohärenz in ihrem Handeln herzustellen und kann als Informationsquelle dienen, es schafft aber auch gegenüber der Öffentlichkeit einen Nachweis über die Geschäftspraxis. In welchem Umfang und wie systematisch dies geschieht, kann jedoch nicht beurteilt werden.

1.1.3: a) Übt das Bundesarchiv seine Weisungskompetenz im Bereich der Informationsverwaltung zielführend und zweckmässig aus (z.B. im Bereich Anpassungen Ordnungssystem)?

Weisungskompetenz des Bundesarchivs ist akzeptiert und fördert eine einheitliche Umsetzung: Gemäss Art. 5 Abs. 3 BGA kann das Bundesarchiv Weisungen über die Verwaltung von Unterlagen der anbietepflichtigen Stellen erlassen. Konkret übt es diese durch die Abnahme von Ordnungssystemen und Negativlisten aus. Das Bundesarchiv nimmt zudem Stellung zu den Organisationsvorschriften. Grundsätzliche Kritik an dieser Rolle wurde mit einer Ausnahme von den anbietepflichtigen Stellen nicht geäussert. Das Bundesarchiv wird als Fachamt betrachtet, dass durch diese Weisungskompetenz eine einheitliche Umsetzung in der Bundesverwaltung garantiert.

Einflussnahme des Bundesarchivs bei Abnahme oft zu hoch, jedoch mehrheitlich angemessen: Der Prozess der Abnahme von Ordnungssystemen und Negativlisten wird von vielen anbietepflichtigen Stellen als aufwändig beschrieben. Bei den Ordnungssystemen findet gut die Hälfte der antwortenden anbietepflichtigen Stellen die Einflussnahme des Bundesarchivs gerade richtig, die meisten anderen empfinden sie als (eher) zu stark. Bei der Abnahme der Negativlisten ist die Zufriedenheit grösser: etwa zwei Drittel der antwortenden Stellen empfinden die Einflussnahme als gerade richtig und nur ungefähr jede vierte Stelle empfindet den Einfluss des Bundesarchivs als zu gross.

Einflussnahme des Bundesarchivs bei Organisationsvorschriften eher hoch: Zu den Organisationsvorschriften wurden keine systematischen Erhebungen gemacht, es gab jedoch einige Hinweise darauf, dass die Einflussnahme des Bundesarchivs hier als zu gross eingeschätzt wird.

Fazit: Das Bundesarchiv übt seine Weisungskompetenz bei der Abnahme von Ordnungssystemen und Negativlisten im Sinne einer guten und rechtskonformen Informationsverwaltung aus. Diese

wird zwar grundsätzlich akzeptiert, es gibt aber auch einen relativ grossen Anteil an Stellen, welche die Einflussnahme als (eher) zu stark beurteilen.

1.1.3: b) Ist die Weisungsbefugnis im Zusammenhang mit anderen gesetzlichen Vorgaben (z.B. GEVER-Verordnung) ausreichend, bzw. ist die Aufgabenverteilung klar und zielführend?

In die Informationsverwaltung sind verschiedene Stellen involviert. Neben dem Bundesarchiv sind das die Bundeskanzlei und das Informatiksteuerungsorgan des Bundes. Zudem verweisen die anbietepflichtigen Stellen vereinzelt noch auf andere Vorgaben. Die anbietepflichtigen Stellen nehmen aufgrund der Aufgabenteilung kaum Probleme bei der Umsetzung der Informationsverwaltung wahr. Es gibt jedoch auch Hinweise darauf, dass sich die drei Stellen (Bundesarchiv, Bundeskanzlei und Informatiksteuerungsorgan) nicht immer einig sind.

6 Archivgut bestimmen

6.1 Einleitung

6.1.1 Zweck, Ablauf und Zuständigkeiten

Zweck: Sicherstellen, dass die anbietepflichtigen Stellen und das Bundesarchiv alle rechtlich, politisch, wirtschaftlich, historisch, sozial oder kulturell wertvollen Unterlagen auswählen.

Vorgesehener Ablauf und Zuständigkeiten: Die Ermittlung der Archivwürdigkeit, die sogenannte Bewertung, kann entweder retrospektiv anhand von bereits bestehenden Dossiers vorgenommen werden oder erfolgt prospektiv anhand von Strukturen vor dem Entstehen von Unterlagen. Mit der Einführung von GEVER werden die Bestände der zentralen Bundesverwaltung prospektiv anhand der im Ordnungssystem festgelegten Strukturen bewertet, nicht mehr retrospektiv.

Die Bewertung der Unterlagen, geschieht in einem zweistufigen Verfahren. In einem ersten Schritt nimmt die abliefernde Stelle die Bewertung der rechtlichen und administrativen Archivwürdigkeit vor (Art. 5 Abs. 2 VBGA). Das Bundesarchiv bewertet anschliessend anhand des Unterlagenverzeichnisses (retrospektiv) oder der Struktur (prospektiv) diejenigen Unterlagen oder Aufgaben, die von der anbietepflichtigen Stelle als nicht archivwürdig bewertet wurden. Das Bundesarchiv prüft diese Unterlagen auf ihre historisch-sozialwissenschaftliche Bedeutung (Art. 6 Abs. 1 VBGA). Unterlagen die entweder vom Bundesarchiv oder der anbietepflichtigen Stelle als archivwürdig bewertet wurden, werden archiviert (vgl. auch BAR 2010).

6.1.2 Themen und Vorgehen der Evaluation

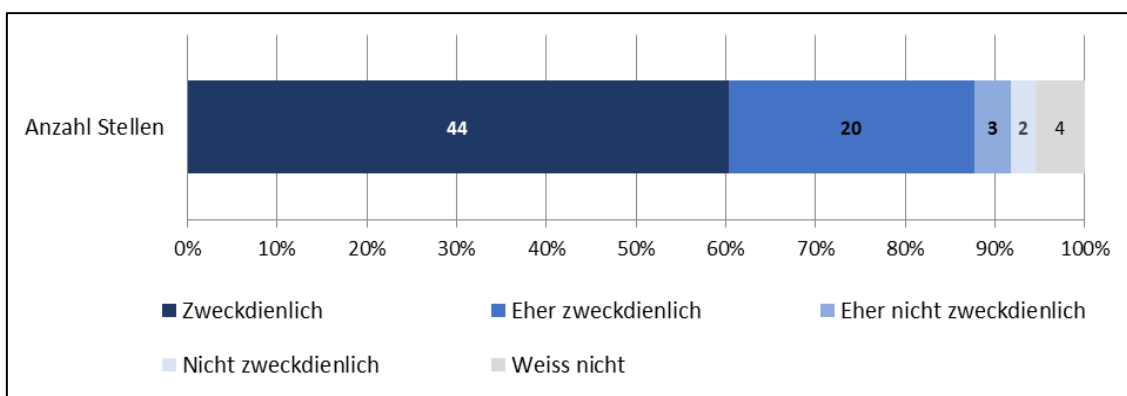
Die Fragen der Evaluation im Bereich der Ermittlung der Archivwürdigkeit zielen darauf ab, zwei Bereiche zu beleuchten: Erstens sollen die Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit des Prozesses betrachtet werden. Bei der elektronischen Geschäftsverwaltung wird durch die Bewertung der Struktur des Ordnungssystems heute weitgehend auf eine prospektive Bewertung gesetzt. Diese soll mit der retrospektiven Bewertung verglichen werden. Zweitens soll die Evaluation beantworten, ob die Vorgaben, Informationen und die Koordination bei der Bewertung seitens Bundesarchivs für die anbietepflichtigen Stellen ausreichend und ziel führend sind. Aufgrund der insgesamt positiven Einschätzungen zur Bewertung wurde dieses Thema in der Vertiefungsphase der Evaluation nicht behandelt. Das Kapitel stützt sich lediglich auf die Umfrage bei den anbietepflichtigen Stellen.

6.2 Prozess zur Ermittlung der Archivwürdigkeit (analog/digital)

Die Ermittlung der Archivwürdigkeit erfolgt in einem zweistufigen Prozess, in dem zuerst die anbietepflichtigen Stellen die Unterlagen danach bewerten, ob sie rechtlich und administrativ archivwürdig sind und das Bundesarchiv anschliessend die restlichen Unterlagen danach bewertet, ob sie historisch-sozialwissenschaftlich archivwürdig sind. Da jeweils nur eine der beiden bewertenden Stellen die Archivwürdigkeit bejahen muss und die andere kein Veto hat, ist die Schwelle zur Archivierung relativ niedrig angesetzt. Sofern es trotzdem zu einer Uneinigkeit zwischen der anbietepflichtigen Stelle und dem Bundesarchiv kommt, wird zu Gunsten der Archivierung entschieden.

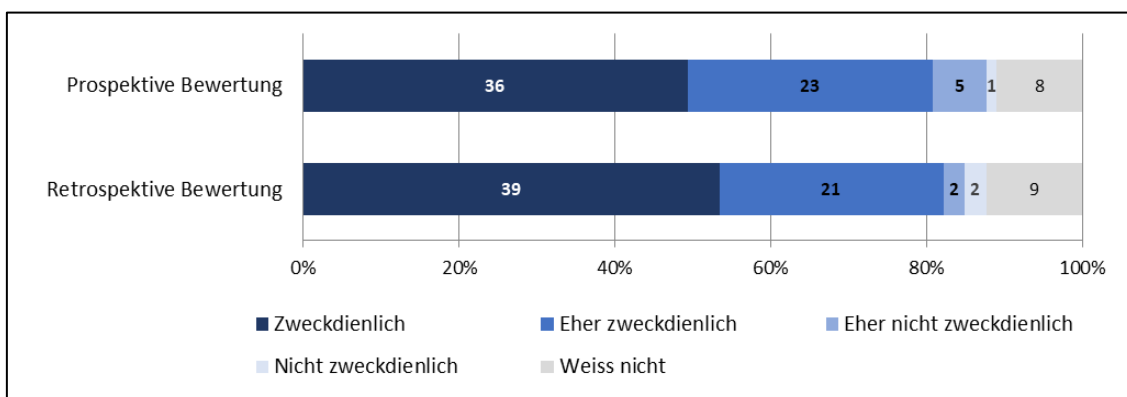
Die anbietepflichtigen Stellen erachten diesen arbeitsteiligen Prozess grossmehrheitlich grundsätzlich als zweckdienlich (44 Stellen) oder zumindest eher zweckdienlich (20 Stellen; Abbildung 6-1). Lediglich fünf Stellen halten das arbeitsteilige Vorgehen für eher nicht zweckdienlich oder nicht zweckdienlich.

Abbildung 6-1: Umfrage bei A: Zweckdienlichkeit des Vorgehens zur Beurteilung der Archivwürdigkeit



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 12: «Die anbietepflichtigen Stellen beurteilen die rechtliche und administrative, das BAR die historisch-sozialwissenschaftliche Archivwürdigkeit der Unterlagen. Ist dieses arbeitsteilige Vorgehen grundsätzlich zweckdienlich, damit die archivwürdigen Unterlagen tatsächlich vollumfänglich identifiziert werden?»

Die beiden Bewertungsverfahren retrospektiv, anhand der Unterlagen und prospektiv, anhand der Struktur, werden von ähnlich vielen Stellen als (eher) zweckdienlich bewertet um alle archivwürdigen Unterlagen zu ermitteln (Abbildung 6-2). Jeweils eine kleine Minderheit (6 Stellen bei prospektiver Bewertung und 4 Stellen bei retrospektiver Bewertung) finden die jeweiligen Bewertungsverfahren an sich (eher) nicht zweckmässig.

Abbildung 6-2: Umfrage bei A: Zweckdienlichkeit von prospektiver und retrospektiver Bewertung

Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 14: «Bei der prospektiven Bewertung werden Strukturen bewertet, bei der retrospektiven konkrete Unterlagen. Wie zweckdienlich sind die beiden Verfahren, um alle archivwürdigen Unterlagen zu archivieren?»

Da der zweistufige Prozess an sich und die beiden Verfahren, prospektive und retrospektive Bewertung von den anbietepflichtigen Stellen grossmehrheitlich als mindestens eher zweckdienlich beurteilt wurde, wurde dieser Bereich in der Vertiefungsphase nicht thematisiert. Vier Stellen äusserten sich in Kommentaren der Online-Befragung kritisch gegenüber der prospektiven Bewertung. Zwei Stellen sehen bei der prospektiven Bewertung die Schwierigkeit, dass jeder Mitarbeitende unterscheiden muss, ob ein Dokument geschäftsrelevant ist oder nicht. Ein Dokument kann z.B. für einen Sachbearbeiter in der aktuellen Bearbeitung des Geschäfts relevant sein (z.B. ein Gesetzestext bei einer Gesetzesrevision), aber auf der Negativliste erscheinen. Werden die Dossiers vor der Ablieferung nicht richtig bereinigt, landen möglicherweise sehr viele Unterlagen im Archiv, die gar nicht relevant sind. Ein weiterer Kritikpunkt an der prospektiven Bewertung ist gemäss einer Stelle, dass die Bewertung unter dem aktuellen zeitgenössischen Bewusstsein stattfindet. Eine weitere Stelle beurteilt die prospektive Bewertung einer ganzen Rubrik als schwierig, weil sich Dossiers inhaltlich entwickeln oder dynamisch verhalten würden.

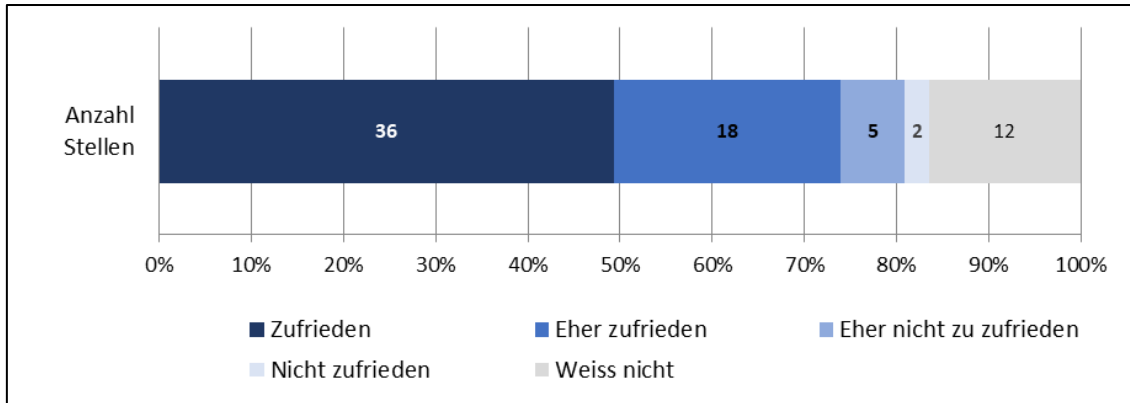
6.3 Vorgaben, Informationen und Koordination durch das Bundesarchiv

Anbietepflichtige Stellen können sich bei Fragen zur Bewertung an das Bundesarchiv wenden. Weiter bietet das Bundesarchiv zur Unterstützung der anbietepflichtigen Stellen eine Arbeitshilfe zur Bewertung (BAR 2013) und Bewertungsempfehlungen an.

Von den anbietepflichtigen Stellen, die eine Einschätzung abgaben, sind rund 60% mit der Unterstützung des Bundesarchivs bei der Bestimmung der Archivwürdigkeit vollumfänglich zufrieden, weitere rund 30% sind eher zufrieden (Abbildung 6-3). Sieben Stellen (rund 10%) sind mit der Unterstützung des Bundesarchivs eher nicht zufrieden oder nicht zufrieden. Als Kritik merkt eine Stelle an, dass das Bundesarchiv zwar fachlich unterstützt, es aber zu Problemen in der Zusammenarbeit komme, sobald die Stelle nicht der gleichen Meinung sei, wie

das Bundesarchiv. Eine andere Stelle kritisiert, dass das Bundesarchiv nicht aktiv unterstütze, sondern nur auf Reglemente verweise.

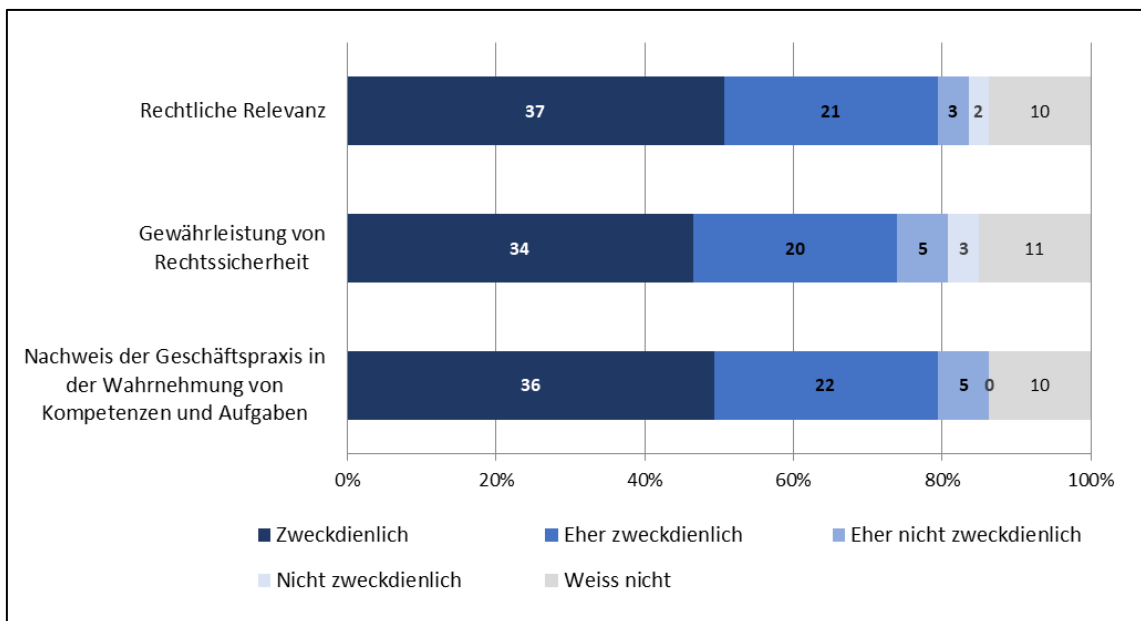
Abbildung 6-3: Umfrage bei A: Zufriedenheit Unterstützung BAR



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 11: «Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Bestimmung der Archivwürdigkeit Ihrer Unterlagen?»

Die vom Bundesarchiv konkretisierten und vorgegebenen Kriterien reichen für die Beurteilung der rechtlich-administrativen Archivwürdigkeit aus (Abbildung 6-4).

Abbildung 6-4: Umfrage bei A: Zweckdienlichkeit Bewertungskriterien



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 13: «Wie zweckdienlich sind die vom BAR vorgegeben Kriterien im Hinblick auf die Beurteilung, ob Unterlagen rechtlich und administrativ archivwürdig sind? (Vgl. die Arbeitshilfe des BAR, Anhang I, S. 24)»

In vereinzelt kritischen Kommentaren wird einerseits die Unterstützung des Bundesarchivs bemängelt (Fehlen konkreter Hilfe), andererseits die Trennschärfe der Definitionen kritisiert. Vereinzelt klingt an, dass die Bestimmung der Archivwürdigkeit Expertise erfordert, die nicht selbstverständlich gegeben ist.

Da die meisten Stellen mit der Unterstützung des Bundesarchivs (eher) zufrieden sind und die vorgegebenen Kriterien meistens für mindestens eher zweckdienlich halten, wurde dieser Aspekt in den vertiefenden Interviews nicht behandelt.

6.4 Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen

Die Evaluationsfragen aus dem Pflichtenheft wurden leicht angepasst, indem die Fragen 2.2.1 und Digi.1 zusammengefasst wurde.

2.2: Ist der Vollzug im Bereich der Ermittlung der Archivwürdigkeit zielführend und effizient? (Vollzug der Bewertung)	Bezug zu Frage
Ist der Prozess zur Ermittlung der Archivwürdigkeit (prospektive und retrospektive Bewertung) zielführend, zweckmässig und wirtschaftlich?	2.2.1. Digi.1
Sind die Vorgaben, Informationen und die Koordination bei der Bewertung seitens Bundesarchivs für die Stellen ausreichend, zielführend und zweckmässig?	2.2.2

Ist der Prozess zur Ermittlung der Archivwürdigkeit (prospektive und retrospektive Bewertung) zielführend, zweckmässig und wirtschaftlich?

Prozess setzt niedrige Schwelle der Archivwürdigkeit und vermeidet Konflikte: Der in den Rechtsgrundlagen festgelegte Prozess, der sowohl die Optik der anbietepflichtigen Stelle als auch des Bundesarchivs berücksichtigt, aber keine Einigkeit über die Archivwürdigkeit verlangt, setzt die Schwelle der Archivwürdigkeit niedrig an und vermeidet Konflikte. Dies dürfte zur Zielerreichung und Wirtschaftlichkeit der Bewertung beitragen.

Anbietepflichtige Stellen empfinden den Prozess der Bewertung als zweckdienlich: Die anbietepflichtigen Stellen bewerten den zweistufigen Prozess der Bewertung grossmehrheitlich als zweckdienlich oder eher zweckdienlich. Die beiden Bewertungsverfahren (retrospektiv und prospektiv) werden ebenfalls von den meisten anbietepflichtigen Stellen als zweckdienlich oder eher zweckdienlich beurteilt. Die retrospektive Bewertung wird leicht positiver bewertet und es gibt vereinzelt kritische Kommentare gegenüber der prospektiven Bewertung, die zu einem Zeitpunkt erfolgt, da noch nicht alle Unterlagen der jeweiligen Rubrik vorliegen.

Fazit: Der Prozess zur Ermittlung der Archivwürdigkeit kann insgesamt als zielführend und zweckmässig beurteilt werden. Zur Wirtschaftlichkeit ist keine abschliessende Aussage möglich.

Sind die Vorgaben, Informationen und die Koordination bei der Bewertung seitens Bundesarchivs für die Stellen ausreichend, zielführend und zweckmässig?

Unterstützung und Vorgaben des Bundesarchivs werden positiv bewertet: Die anbietepflichtigen Stellen sind mit der Unterstützung des Bundesarchivs bei der Bestimmung der Archivwürdigkeit ihrer Unterlagen mehrheitlich zufrieden. Ungefähr 9 von 10 Stellen, die eine Beurteilung abgegeben haben, sind mindestens eher zufrieden mit der Unterstützung des Bundesarchivs. Auch die vom Bundesarchiv vorgegebenen Bewertungskriterien werden grossmehrheitlich als mindestens eher zweckdienlich betrachtet.

Fazit: Die Unterstützung des Bundesarchivs und die von ihm konkretisierten Bewertungskriterien sind für die Stellen zufriedenstellend.

7 Archivgut abliefern

7.1 Einleitung

7.1.1 Zweck, Ablauf und Zuständigkeiten

Zweck: Sicherstellen, dass die als archivwürdig bewerteten Unterlagen der anbietepflichtigen Stellen in archivtauglicher Form und einschliesslich der vollständigen Metainformationen dem Bundesarchiv zugeführt werden (Art. 6 BGA).

Vorgesehener Ablauf und Zuständigkeiten: Die Initiative für eine Ablieferung geht von den anbietepflichtigen Stellen aus. Sie melden eine bevorstehende Ablieferung beim Bundesarchiv an und bereiten die archivwürdig bewerteten Unterlagen hierfür vor. Dies muss spätestens fünf Jahre nach dem letzten Aktenzuwachs erfolgen (Art. 4 Abs. 1 VBGA). Dabei sind die Anforderungen der Weisungen über die Anbietepflicht und die Ablieferung von Unterlagen an das Schweizerische Bundesarchiv (Art. 6 bis 10, Anhänge 1 und 2) einzuhalten. Diese betreffen insbesondere Materialien, Dateiformate, Metadaten und Verzeichnisse. Im Vordergrund der Evaluation steht die rechtzeitige und vollständige Ablieferung, nicht die technischen Anforderungen ans Archivgut. Im Rahmen von GEVER verwaltete Unterlagen werden künftig über eine Schnittstelle digital abgeliefert. Daneben gibt es weitere Bestände (z.B. Ablagen analoger Unterlagen und Fachanwendungen), die separat zur Ablieferung angemeldet werden müssen.

Hinweise zur Verkürzung der Ablieferungsfrist: Gemäss Art. 6 BGA sollen die anbietepflichtigen Stellen ihre Unterlagen dem Bundesarchiv anbieten, wenn sie diese nicht mehr ständig benötigen. Der Gesetzgeber wollte damit eine möglichst frühzeitige Archivierung sicherstellen, damit es nicht zu Überlieferungslücken kommt (BBl 1997 955). Art. 4 VBGA konkretisiert das Gesetz, indem er zusätzlich einen spätesten Anbieterszeitpunkt definiert. Bis 1. April 2020 lag dieser bei 10 Jahren nach dem letzten Aktenzuwachs, er wurde jedoch mit der Anpassung der GEVER-Verordnung auf 5 Jahre gesenkt. Die Frist von 10 Jahren ist «im Zeitalter der digitalen Medien nicht mehr opportun und mit Risiken verbunden» (Erläuterungen GEVER-Verordnung: 19). Werden digitale Unterlagen nicht frühzeitig abgeliefert, besteht das Risiko, dass sie zum Zeitpunkt der Ablieferung nicht mehr lesbar sind. Vor der Ablieferung muss die Lesbarkeit durch die Stellen selbst gewährleistet werden. Da die anbietepflichtigen Stellen mit dem Online-Zugang des Bundesarchivs zukünftig einfacher auf ihre Unterlagen zugreifen können, konnte die Ablieferungsfrist gesenkt werden.

7.1.2 Themen und Vorgehen der Evaluation

Im Bereich der Ablieferung gilt es in der Evaluation der Frage nachzugehen, ob die Unterstützung des Bundesarchivs für die anbietepflichtigen Stellen ausreichend ist. Beim Vollzug der fristgerechten Ablieferung durch die anbietepflichtigen Stellen gilt es herauszufinden, ob

Instrumente im Einsatz stehen, die eine fristgerechte Ablieferung sicherstellen. Es wird dabei nach der Ablieferung von Unterlagen aus GEVER-Systemen sowie von Unterlagen, die ausserhalb davon geführt werden, differenziert. Einzugehen ist auch auf die umfangreichen Ablagen analoger Unterlagen, die noch nicht abgeliefert sind. Das Kapitel stützt sich auf Auskünfte der betroffenen Akteure (Bundesarchiv, Umfrage und Interviews bei anbietepflichtigen Stellen).

7.2 Unterstützung des Bundesarchivs beim Abliefern

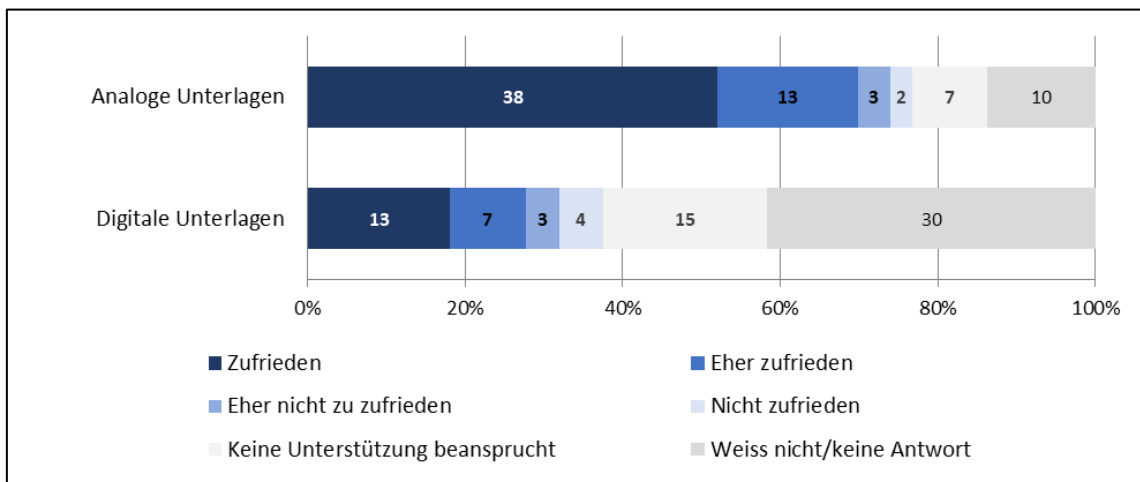
7.2.1 Praxis

Das Bundesarchiv berät die anbietepflichtigen Stellen bei der Ablieferung von Archivgut. Bei Fragen rund um die Ablieferung können die anbietepflichtigen Stellen sich direkt an das Bundesarchiv wenden. Zudem hat das Bundesarchiv Weisungen über die Anbietepflicht und die Ablieferung von Unterlagen erlassen und stellt verschiedene Anleitungen und Arbeitshilfen zur Verfügung.

7.2.2 Einschätzungen der anbietepflichtigen Stellen

Bei der Ablieferung analoger Unterlagen sind die meisten Stellen zufrieden oder eher zufrieden mit der Unterstützung des Bundesarchivs (51 von 56; Abbildung 7-1). Weniger als 10% der Stellen sind mit der Unterstützung des Bundesarchivs bei der Ablieferung von analogen Unterlagen nicht zufrieden.

Bei digitalen Unterlagen fehlt der Mehrheit der Stellen noch die Erfahrung oder wurde keine Unterstützung beansprucht. Sofern bereits Erfahrungen vorliegen, überwiegt auch hier die Zufriedenheit. Die Unzufriedenheit ist jedoch grösser als bei der analogen Ablieferung: ein Viertel der Stellen ist (eher) nicht zufrieden mit der Unterstützung des Bundesarchivs (7 von 27). Dass viele Stellen noch keine Erfahrung bei der Ablieferung von digitalen Unterlagen haben, hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass es bei den bisher im Einsatz stehenden GEVER-Systemen keine Schnittstelle zur Ablieferung gab, weshalb jede Ablieferung individualisiert erfolgen musste. Für diejenigen Stellen, die bereits abgeliefert haben, hatte dieser Umstand zur Folge, dass die Ablieferung sehr aufwändig war. Die anbietepflichtigen Stellen erwarten hier möglicherweise vom Bundesarchiv intensivere Unterstützung, was auch ihre Unzufriedenheit erklären könnte. Dies wurde in einem Kommentar so erwähnt.

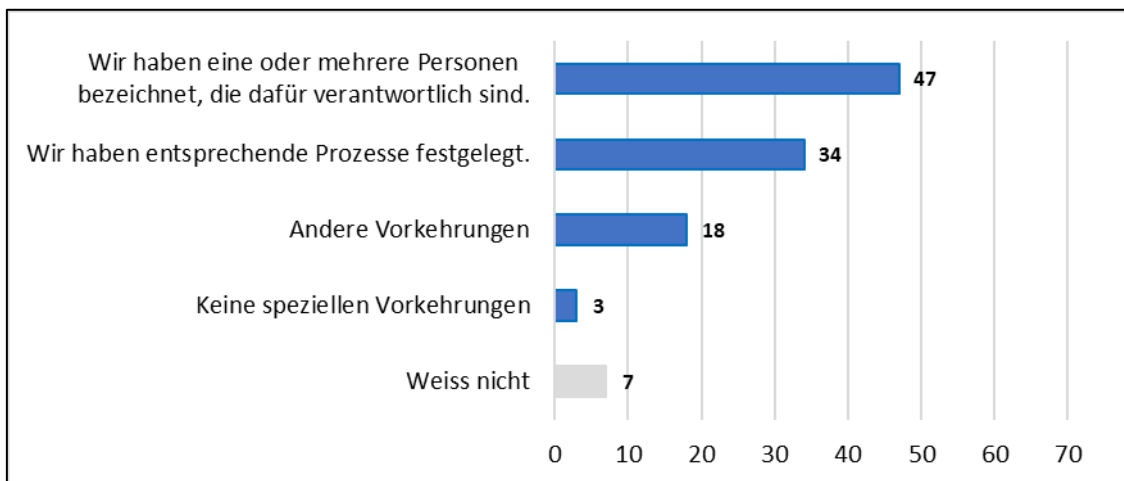
Abbildung 7-1: Umfrage bei A: Zufriedenheit Unterstützung BAR bei Ablieferung

Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 15: «Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Ablieferung Ihrer nicht mehr benötigten Unterlagen?»

7.3 Abliefern von Unterlagen aus GEVER-Systemen

7.3.1 Praxis

Drei Stellen ausgenommen, verfügen alle anbietepflichtigen Stellen über Vorkehrungen, die gewährleisten sollen, dass nicht mehr benötigte archivwürdige Unterlagen zur Ablieferung angemeldet werden, wobei jede zehnte Stelle keine Antwort geben konnte (Abbildung 7-2).

Abbildung 7-2: Umfrage bei A: Vorkehrungen zur Sicherstellung der Ablieferung

Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 16: «Welche Vorkehrungen hat Ihre Stelle getroffen, um zu gewährleisten, dass nicht mehr benötigte Unterlagen zur Ablieferung ans BAR angemeldet werden?»

Ungefähr 70% der Stellen haben eine verantwortliche Person für die Ablieferung bezeichnet (47 von 73). Mehr als die Hälfte der Stellen haben Prozesse zur Sicherstellung der Ablieferung definiert. 18 Stellen geben zudem an, andere Vorkehrungen getroffen zu haben. Mindestens zwei Mal genannt wurden die folgenden anderen Vorkehrungen: Bestehen eines Konzepts (z.B. Archivierungskonzept oder QS-Konzept), Lancierung eines Projekts zur Festlegung von Vorgaben, Verantwortlichkeit bei einer amtsinternen Stelle, nicht einer Person (z.B. CC GEVER) und verschiedene Hilfsmittel (z.B. Schulungen, Anleitungen und Vorgehensvorschläge).

Verantwortlichkeiten und Prozesse der anbietepflichtigen Stellen sind gemäss Auskunft des Bundesarchivs in den Organisationsvorschriften festgeschrieben.

Das Bundesarchiv könnte anhand seines Archivinformationssystem überprüfen, wann die Stellen das letzte Mal abgeliefert haben, macht das aber nicht systematisch. Es sieht hier die anbietepflichtigen Stellen in der Verantwortung. Das deckt sich auch mit Art. 6 BGA, der für die Anbietepflicht und damit die Anmeldung zur Ablieferung die Stellen in der Verantwortung sieht.

Ablieferung von analogen Beständen

Im Umfeld der elektronischen Geschäftsverwaltung werden künftige Bestände vorwiegend prospektiv bewertet und archivwürdige Unterlagen digital abgeliefert. Aktuell rechnet das Bundesarchiv aber noch mit einem bedeutenden Zuwachs an analogen Akten, der rund der Hälfte der bereits abgelieferten analogen Bestände entspricht (+ 37'000 Laufmeter (Stand November 2019))¹⁷. In der Vertiefung wurde dieser Aspekt in gewissen Interviews angesprochen. Diesen zufolge handelt es sich bei den Papierbeständen teilweise um Geschäfte, die bereits abgeschlossen sind und somit abgeliefert werden könnten, teilweise handelt sich aber auch um Geschäfte, die noch nicht abgeschlossen sind oder um Unterlagen von Stellen, die noch nicht auf die elektronische Geschäftsverwaltung umgestellt haben.

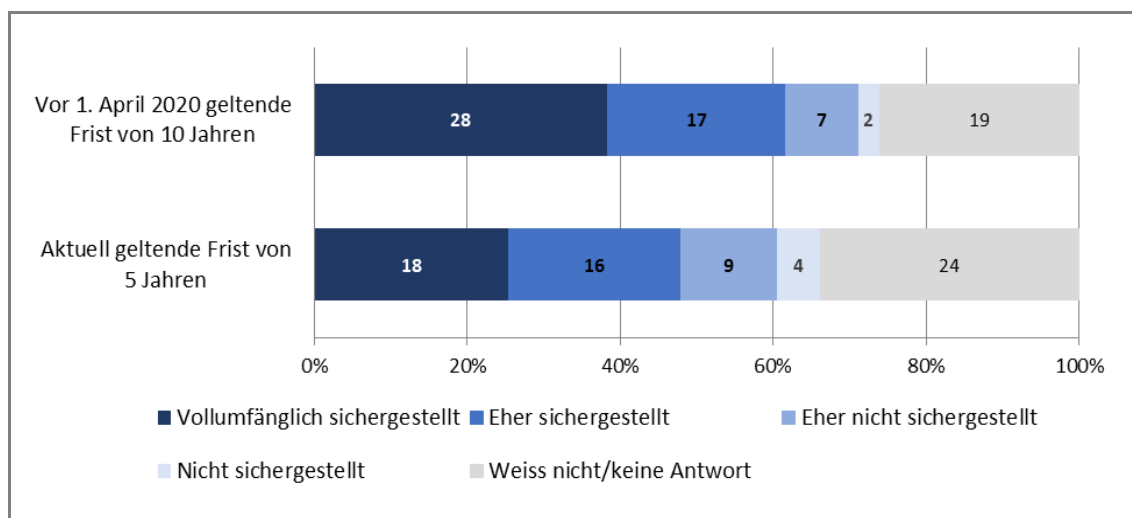
Bei einigen abliefernden Stellen bestehen verbindliche Zeitpläne mit dem Bundesarchiv, bis wann die Ablieferung dieser Papierbestände erfolgen soll. Die Aufbereitung von analogen Unterlagen zur Ablieferung kann für die abliefernden Stellen aufwändig sein, was zur Folge hat, dass solche Bestände lange liegen bleiben, weil die zur Verfügung stehenden Ressourcen für andere Aufgaben investiert werden. Für das Bundesarchiv hat das zur Folge, dass es parallel Strukturen in zwei Welten (digital und analog) aufrechterhalten muss, was ressourcenintensiv ist. Es würde sich deshalb wünschen, dass die bei den abliefernden Stellen vorhandenen abgeschlossenen Geschäfte möglichst bald abgeliefert werden.

¹⁷ Die Angabe stützt sich auf eine näherungsweise Hochrechnung des Bundesarchivs. Sie wird periodisch aktualisiert.

7.3.2 Einschätzungen und Erfahrungen

Einschätzung anbietepflichtige Stellen: Obwohl die meisten Stellen über Vorkehrungen verfügen, welche die Ablieferung gewährleisten sollen, ist bei der Hälfte der Stellen nicht vollumfänglich sichergestellt, dass Unterlagen aus GEVER-Systemen fristgerecht zur Ablieferung angemeldet werden (Abbildung 7-3). Unter der seit 1. April 2020 geltenden Frist (spätestens fünf Jahre nach dem letzten Aktenzuwachs) ist die Einschätzung noch etwas kritischer. Die Befragung erfolgte vor dem 1. April 2020.

Abbildung 7-3: Umfrage bei A: Sicherstellung fristgerechte Ablieferung aus GEVER-System



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 17: «Wie gut ist in Ihrer Stelle sichergestellt, dass die Unterlagen aus Ihrem GEVER-System fristgerecht zur Ablieferung angemeldet werden?»

In den Interviews und in der Online-Befragung haben die Stellen verschiedene Gründe dafür aufgeführt, wieso sie die Ablieferungsfrist bei Unterlagen aus GEVER-bisweilen nicht einhalten können:

- Aufbewahrungsfristen, die der Ablieferungsfrist entgegenstehen.
- Technische Probleme bei der Ablieferung aus GEVER-System, insbesondere die bisher fehlende Schnittstelle zur Ablieferung.
- Die Frist wird teilweise als zu kurz eingeschätzt. Es besteht die Befürchtung, dass der Zugriff auf die eigenen Unterlagen nach der Ablieferung nicht mehr uneingeschränkt besteht.
- Fehlende Ressourcen für die Ablieferung aus dem GEVER-System, da andere Sachen prioritär behandelt werden (z.B. laufende Anpassungsprozesse im Zusammenhang mit der Einführung des GEVER-Systems oder Ablieferung von alten Beständen auf Papier).
- Verschiedene Probleme im Vollzug z.B., dass Mitarbeitende Dossiers nicht abschliessen oder das klare Vorgaben fehlen.

Die Frist ist gemäss einer Stelle nicht schwierig einzuhalten. Es bestehe eher das Problem, dass die 5 Jahre nicht beginnen, da die Dossiers immer wieder Zuwachs erhalten. Auch eine zweite Stelle berichtet davon, dass ihre Dossiers über einen langen Zeitraum bestehen.

Einschätzung Bundesarchiv: Typische Geschäfte, die lange aktiv sind, sind gemäss dem Bundesarchiv z.B. im Immobilienmanagement, bei Bewirtschaftungsaufgaben im Militärbereich oder bei grossen Bauprojekten zu finden. Wie viele Unterlagen dies betrifft, ist unklar, das Bundesarchiv geht aber davon aus, dass solche Fälle eher selten sind. Ein grösseres Problem stellen laut dem Bundesarchiv Geschäfte dar, die nicht abgeschlossen werden, obwohl sie nicht mehr aktiv sind. Für Geschäfte mit langer Laufdauer wird ein mögliches Verbesserungspotenzial darin gesehen, die vorzeitige Ablieferung so genannter Subdossiers zu ermöglichen. Ein illustratives Beispiel hierfür sind einzelne Bauprojekte von Nationalstrassen-Teilstücken, die in der Verwaltung als Subdossiers geführt werden und somit abgeliefert werden könnten, sobald das jeweilige Projekt abgeschlossen ist (vgl. zur Einheit des Dossiers Abschnitt 14.1).

Nach der Ablieferung aus GEVER-Systemen besteht für die abliefernden Stellen weiterhin Zugriff auf ihre Unterlagen via Online-Zugang. Dieser ist seit Ende 2019 in Betrieb. Gemäss Einschätzung des Bundesarchivs bestehen oben genannte Befürchtungen im Zusammenhang mit dem Zugang zu ihren Unterlagen, weil der Online-Zugang noch wenig bekannt ist.

7.3.3 Ausblick

Das Bundesarchiv und einige anbietepflichtigen Stellen äussern die Annahme, dass die Ablieferung aus einem GEVER-System – sofern eine passende Schnittstelle für die Ablieferung besteht – weniger aufwändig ist als die Ablieferung von analogen Unterlagen. Die Schnittstelle wird voraussichtlich im 2. Semester 2021 eingeführt. Wie aufwändig die Ablieferung ist, hängt davon ab, wie gut die Vorgaben des Informationsmanagements im Arbeitsalltag angewendet werden (z.B. Einhaltung von Namenskonventionen, Dossierbereinigung), denn auch bei digitalen Dossiers braucht es vor der Ablieferung eine Vorbereitung der Unterlagen. Damit es bei der Ablieferung nicht zu einem hohen Aufwand kommt, muss also das Informationsmanagement gemäss Bundesarchiv zu einer laufenden Aufgabe werden.

Eine Person aus dem Bundesarchiv rechnet damit, dass Ablieferungen – nicht nur aufgrund der angepassten Frist in der VBGA – zukünftig rascher erfolgen, da auch nach der Ablieferung weiterhin online Zugang zu den Unterlagen besteht. Zudem können die abliefernden Stellen damit die Sicherstellung der dauerhaften Lesbarkeit der Unterlagen an das Bundesarchiv delegieren, was ebenfalls einen Anreiz zur Ablieferung schaffen sollte. Eine andere Person aus dem Bundesarchiv zweifelt daran jedoch aus folgendem Grund: Gewisse Stellen haben in der Vergangenheit ihre Unterlagen abgeliefert, weil sie den durch die Unterlagen belegten physischen Platz benötigten. Dieser Druck entfällt zu gewissen Teilen bei digitalen Unterlagen, bzw. liegt nur noch in der Form einer Systemlastung vor. Da aber erst wenig

Erfahrung mit der digitalen Ablieferung besteht, können diese Annahmen weder bestätigt noch widerlegt werden.

7.4 Abliefern von Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen

7.4.1 Praxis

Die anbietepflichtigen Stellen verfügen über unterschiedliche Typen von Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen:

- Analoge Geschäftsunterlagen (Papier) und audiovisuelle Unterlagen (Ton- und Filmbänder, Fotos etc.)
- Daten aus Fachanwendungen und Datenbanken
- File-Ablagen und Shares, die gemeinsam genutzt wurden (z.B. mit externen Partnern)
- Handakten
- Unterlagen von anbietepflichtigen Stellen, die nicht verpflichtet sind, ein GEVER-System zu führen

Auch diese Unterlagen müssen die anbietepflichtigen Stellen dem Bundesarchiv anbieten und sofern sie archivwürdig sind, abliefern. In diesem Abschnitt liegt der Schwerpunkt auf digitalen Unterlagen, die ausserhalb von GEVER-Systemen gehalten werden, also z.B. in Fachanwendungen und Datenbanken oder auf File-Ablagen und in Shares. Gemäss Art. 3 Abs. 2 der GEVER-Verordnung dürfen spezifische Aufgaben unter gewissen Bedingungen ausserhalb von GEVER-Systemen bewirtschaftet werden (vgl. auch Kapitel 5). Im GEVER-System sind die Aufgaben referenziert, die ausserhalb bearbeitet werden.

Beim Standard-GEVER-System soll es eine Schnittstelle geben zur Ablieferung. Bei Ablieferungen von Unterlagen ausserhalb des Standard-GEVER-System muss der Prozess zur Erstellung der Ablieferung jedes Mal neu technisch und organisatorisch und spezifisch auf das entsprechende System umgesetzt werden. Das führt dazu, dass solche Ablieferungen sehr aufwändig sein können.

Wie viele Fachanwendungen bei den anbietepflichtigen Stellen bestehen, wurde im Rahmen der Evaluation nicht erhoben. Gemäss der Auskunft des Bundesarchivs sind je nach anbietepflichtiger Stelle wenige bis sehr viele Fachanwendungen im Einsatz. Autorisierte Ablagen und Fachanwendungen sind in den Organisationsvorschriften festgehalten. Teilweise wurden die Organisationsvorschriften in der Vertiefungsphase durch die befragten Stellen zu Anschauungszwecken für die Evaluation zur Verfügung gestellt. Bei einer Stelle sind in den Organisationsvorschriften 156 autorisierte Fachanwendungen aufgeführt, bei einer anderen Stelle jedoch nur drei.

7.4.2 Einschätzungen des Bundesarchivs

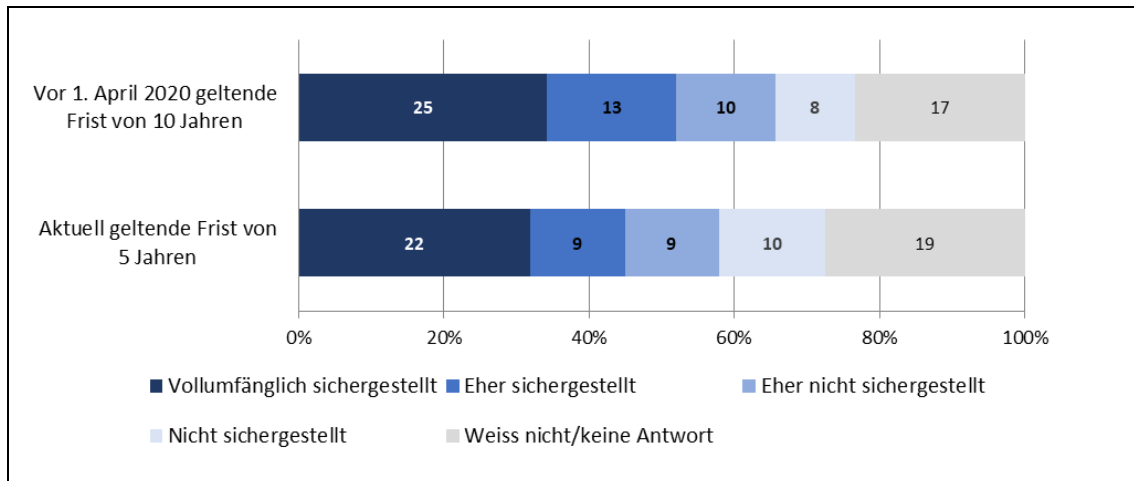
Folgende Schwierigkeiten stellen sich für das Bundesarchiv im Zusammenhang mit der Ablieferung von Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen, wobei der Fokus bei der Erhebung auf Fachanwendungen gelegt wurde (zu analogen Beständen vgl. Abschnitt 7.3.1):

- Jede Applikation ist eine Anwendung für sich. Es braucht immer einen hohen Initiaufwand für die erste Ablieferung. Zudem kann sich dadurch auch keine Routine einstellen und Prozesse können nur bedingt standardisiert werden.
- Fachanwendungen sind nicht statisch. Einerseits ändern sich die Fachanwendungen selbst, es kommen aber auch laufend neue Anwendungen dazu. Hier ist es für das Bundesarchiv schwierig den Überblick zu behalten, welche Fachanwendungen in der Bundesverwaltung bestehen und in welchen Anwendungen archivwürdige Informationen enthalten sind.
- Zuständigkeiten in den Ämtern sind in diesem Bereich herausfordernd. Das nötige Know-how für die Ablieferung kann auf verschiedene Personen aufgeteilt sein, z.B. auf die Anwender der Applikation und die IT-Verantwortlichen.
- Anbietepflichtige Stellen kommen für die Ablieferung aus Fachanwendungen oft erst am Ende der Laufzeit der entsprechenden Anwendung auf das Bundesarchiv zu. Eine Ablieferung vorzubereiten wäre jedoch einfacher, wenn bereits beim Entstehen einer Fachanwendung entsprechende archivische Anforderungen (z.B. Ablieferungsschnittstelle und der Ablieferungsprozess) eingeplant und realisiert würden. Solche zusätzlichen Anforderungen verteuern zwar die Realisierung der Anwendung, allerdings würden dadurch die künftigen Ablieferungen an das Bundesarchiv automatisch und damit wirtschaftlicher ablaufen können.
- Die bestehenden Vorgaben und/oder Ressourcen reichen nicht immer aus, um die Informationen aus Fachanwendungen zu sichern. Für Datenbanken gibt es zwar Vorgaben (SIARD Format) und Tools zur Archivierung (SIARD Suite, Package Handler), diese sind jedoch nicht immer geeignet, um Daten aus beliebigen Fachanwendung zu sichern.

7.4.3 Einschätzungen der anbietepflichtigen Stellen

Bezüglich Ablieferung von Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen fällt die Selbsteinschätzung der anbietepflichtigen Stellen noch etwas kritischer aus als bezüglich Unterlagen aus GEVER-Systemen (Abbildung 7-4). Mit der früheren Frist von 10 Jahren kann die Ablieferung von Beständen ausserhalb von GEVER-Systemen für zwei Drittel der Stellen vollumfänglich oder eher sichergestellt werden, ein Drittel der Stellen kann diese Frist (eher) nicht sicherstellen. Bei der neuen Frist von 5 Jahren ist die Einschätzung etwas kritischer.

Abbildung 7-4: Umfrage bei A: Sicherstellung fristgerechte Ablieferung ausserhalb von GEVER-Systemen



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 19: «Wie gut ist in Ihrer Stelle sichergestellt, dass die Unterlagen, die sie ausserhalb Ihres GEVER-Systems (z.B. in einer Fachanwendung) führen, fristgerecht zur Ablieferung angemeldet werden?»

In den Interviews und in der Online-Befragung nannten die anbietepflichtigen Stellen verschiedene Gründe dafür, wieso sie die Ablieferungsfrist bei Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen nicht einhalten können:

- Aufbewahrungsfristen, die der Ablieferungsfrist entgegenstehen.
- Fehlende Ressourcen im Bereich des Informationsmanagements. Die Ablieferung dieser Unterlagen wird gegenüber anderen Aufgaben weniger prioritär behandelt (z.B. Ablieferung von alten Papierbeständen). Eine Stelle begründet dies damit, dass die Komplexität für die Ablieferung dieser Unterlagen sehr gross ist, diese aber nur einen kleinen Teil der Unterlagen des Amtes ausmachen.
- Verschiedentlich wird auf Probleme im Vollzug hingewiesen z.B. eine fehlende Sensibilisierung, dass diese Unterlagen archiviert werden müssen, fehlende Regelungen und Prozesse und eine fehlende Übersicht über die bestehenden Ablagen.
- Fehlender Automatismus in der Ablieferung über eine Schnittstelle, wie es bei der Ablieferung aus dem GEVER-System in Zukunft implementiert werden soll. Man muss also für alle Unterlagen, die ausserhalb von GEVER-Systemen geführt werden, individualisierte Lösungen entwickeln.
- Hoher Aufwand für die Ablieferung, da eine Vielzahl an verschiedenen Applikationen vorhanden ist.
- Eine Stelle sieht Probleme in der technischen Umsetzung der Ablieferung. Sie geht davon aus, dass die Informationen ihrer Software ausserhalb des Kontexts der Software als einzelne Dokumente nicht verstanden werden können.
- Eine Stelle hält die Frist für zu kurz, da die Unterlagen in diesem Zeitraum noch zu häufig benötigt werden.

Die anbietepflichtigen Stellen haben verschiedene Wege gefunden, mit diesen Schwierigkeiten umzugehen. Eine mögliche Lösung ist es, eine Ablieferungsschnittstelle in das System einzubauen. Eine solche muss gemäss einer Interviewaussage bereits beim Bau eines Systems so vorgesehen sein, was ein System verteuern könne. Um das zu verhindern, werden bei einer Stelle die geschäftsrelevanten Unterlagen, die ausserhalb von GEVER geführt werden, in das GEVER-System übernommen. Es ist in den Organisationsvorschriften beschrieben, welche Dokumente das betrifft (z.B. Initialdokumente und Majorversionen). Diese Lösung wird auch von einer zweiten Stelle vorgeschlagen. Bei einer Stelle gibt es in allen Systemen integrierte Archivierungsmodule. Einige Stellen weisen darauf hin, dass diese Unterlagen teilweise gar nicht archivwürdig sind, weshalb sich keine Probleme für die Ablieferung stellen.

7.5 Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen

Die Fragen aus dem Pflichtenheft wurden in der unten dargestellten Form leicht angepasst:

2.1: Bieten die anbietepflichtigen Stellen ihre geschäftsrelevanten Unterlagen gemäss Vorgaben dem Bundesarchiv zur Archivierung an? (Vollzug der Anbietepflicht)	Bezug zu Frage
Ist die Unterstützung des Bundesarchivs im Bereich der Ablieferung für die anbietepflichtigen Stellen ausreichend?	2.1.2b
Kennen die Verwaltungsstellen die Anbietepflicht von geschäftsrelevanten Unterlagen und sind funktionierende Instrumente im Einsatz, die sicherstellen, dass die anbietepflichtigen Stellen ihre geschäftsrelevanten Unterlagen regelmässig zur Übernahme anbieten? Ist das regelmässige Anbieten von nicht mehr ständig benötigten Unterlagen aus GEVER-Systemen gewährleistet?	2.1.1, 2.1.2a, Digi.2
Sind sich die archivierungspflichtigen Stellen bewusst, dass alle Daten und Informationen (nicht nur solche aus GEVER-Systemen) zur Archivierung angeboten werden müssen? Ist das regelmässige Anbieten von nicht mehr ständig benötigten Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen gewährleistet?	Digi.8

Ist die Unterstützung des Bundesarchivs im Bereich der Ablieferung für die anbietepflichtigen Stellen ausreichend?

Die anbietepflichtigen Stellen sind mit der Unterstützung des Bundesarchivs mehrheitlich zufrieden: Bei der Ablieferung analoger Unterlagen sind die meisten Stellen zufrieden oder eher zufrieden mit der Unterstützung des Bundesarchivs (51 von 56). Bei der digitalen Ablieferung ist die Zufriedenheit kleiner: 20 von 27 Stellen, die bereits Unterstützung beansprucht haben, sind mit der Unterstützung des Bundesarchivs zufrieden oder eher zufrieden. Bei der Ablieferung mit digitalen Unterlagen hat die Mehrheit der Stellen noch keine Erfahrung.

Kennen die Verwaltungsstellen die Anbietepflicht von geschäftsrelevanten Unterlagen und sind funktionierende Instrumente im Einsatz, die sicherstellen, dass die anbietepflichtigen Stellen ihre geschäftsrelevanten Unterlagen regelmässig zur Übernahme anbieten?

Ist das regelmässige Anbieten von nicht mehr ständig benötigten Unterlagen aus GEVER-Systemen gewährleistet?

Instrumente zur rechtzeitigen Ablieferung sind breit vorhanden: Die meisten Stellen verfügen über Vorkehrungen, die gewährleisten sollen, dass nicht mehr benötigte Unterlagen zur Ablieferung angemeldet werden. Verantwortlichkeiten und Prozesse dafür sind in den Organisationsvorschriften festgehalten.

Verantwortung für die Ablieferung liegt bei den anbietepflichtigen Stellen: Das Bundesarchiv könnte theoretisch überprüfen, wann die Stellen das letzte Mal abgeliefert haben, macht das aber nicht systematisch. Es sieht hier die anbietepflichtigen Stellen in der Verantwortung. Dies ist auch gemäss Art. 6 BGA so definiert.

Eine fristgerechte Ablieferung aus GEVER-Systemen ist bei der Mehrheit der Stellen nicht vollumfänglich sichergestellt: Bei der Hälfte der Stellen ist nicht vollumfänglich sichergestellt, dass Unterlagen aus GEVER-Systemen fristgerecht zur Ablieferung angemeldet werden. Unter der seit 1. April 2020 geltenden Frist von 5 statt 10 Jahren ist die Einschätzung noch etwas kritischer. Dafür gibt es vielfältige Gründe z.B. knappe Ressourcen im Amt, technische Probleme bei der Ablieferung aus GEVER-Systemen und verschiedene amtsinterne Vollzugshindernisse.

Anbietepflichtige Stellen verfügen noch über umfangreiche alte Papierbestände: Dass eine rechtzeitige Ablieferung auch bei analogen Unterlagen nicht vollumfänglich sichergestellt ist und war, zeigt sich daran, dass bei vielen Stellen noch Bestände in Papierform vorhanden sind, die noch abgeliefert werden müssen. Grund für eine verspätete Ablieferung ist v.a. die aufwändige Vorbereitung für Ablieferung und knappe Ressourcen im Amt für diese Aufgabe. Das Bundesarchiv erwartet noch ungefähr 37'000 Laufmeter an analogen Unterlagen. Für das Bundesarchiv hat das zur Folge, dass es parallel die Ablieferung von Unterlagen in zwei Welten (digital und analog) gewährleisten muss, was ressourcenintensiv ist.

Ablieferung soll in der Zukunft einfacher funktionieren: In die Ablieferung von digitalen Unterlagen mittels einer Schnittstelle direkt aus den GEVER-Systemen wird sowohl vom Bundesarchiv als auch von an den anbietepflichtigen Stellen grosse Hoffnung gesetzt. Bisher waren Ablieferungen aus den GEVER-Systemen nur sehr aufwändig möglich. Ob die Erwartungen jedoch erfüllt werden, hängt auch davon ab, wie gut die Vorgaben des Informationsmanagements im Arbeitsalltag angewendet werden. Da die Erfahrungen bisher fehlen, kann noch nicht abgeschätzt werden, inwiefern sich der Prozess der Ablieferung konkret verbessert.

Fazit: Das Bundesarchiv könnte theoretisch aus seinem Archivinformationssystem Informationen dazu ableiten, wann die anbietepflichtigen Stellen zuletzt abgeliefert haben. Damit könnte das

Bundesarchiv die anbietepflichtigen Stellen an ihre Anbietepflicht erinnern und sie auf ihre Verantwortung, ihre digitalen Unterlagen zu pflegen, hinweisen. Eine solche Erinnerung durch das Bundesarchiv erfolgt jedoch nicht, da die Anbietepflicht bei den Verwaltungsstellen liegt.

Die meisten anbietepflichtigen Stellen verfügen über Instrumente, die eine fristgerechte Ablieferung ermöglichen sollen. Trotzdem ist gemäss der Einschätzung der Mehrheit der anbietepflichtigen Stellen die fristgerechte Ablieferung nicht vollumfänglich sichergestellt. Das zeigt sich auch daran, dass noch viele analoge Bestände in der Bundesverwaltung vorhanden sind, obwohl die digitale Geschäftsverwaltung weit verbreitet ist. Diese überfälligen analogen Ablieferungen binden bei den anbietepflichtigen Stellen viele Ressourcen, weshalb für die Ablieferung von digitalen Unterlagen (innerhalb und ausserhalb von GEVER-Systemen) teilweise keine Ressourcen vorhanden sind. Auch beim Bundesarchiv bindet das parallele Bewirtschaften der analogen und der digitalen Archivierung Mittel. Dass die Ablieferung nicht vollumfänglich sichergestellt ist hat auch weitere Gründe (z.B. technische Probleme bei der Ablieferung aus GEVER-Systemen oder Mitarbeitende, die Dossiers nicht abschliessen).

Diese Situation birgt das Risiko, dass nicht mehr benötigte digitale Unterlagen verspätet und in Dateiformaten abgeliefert werden, die nicht mehr gelesen werden können. Nicht abgelieferte Unterlagen sind zudem für interessierte Nutzende nicht zugänglich. Mit dem Standard-GEVER-System soll es künftig eine Schnittstelle geben, mit welcher die Ablieferung einfacher erfolgen kann. Die Umsetzung ist hier am Laufen und letzte technische Fehler werden bereinigt.

Empfehlungen:

- **E7 –Erinnerung an Ablieferung:** Das Bundesarchiv prüft, ob es die Ämter bei der Einhaltung der Ablieferungsfristen unterstützen könnte, in dem es nach einer gewissen Dauer eine entsprechende Erinnerung versendet und Unterstützung anbietet.
- **E8 – «Ablieferungsstau» auflösen:** Es wird ein spezielles Aufräumprojekt für die noch analogen Bestände der Bundesverwaltung, deren Ablieferung überfällig ist, geprüft.

Sind sich die archivierungspflichtigen Stellen bewusst, dass alle Daten und Informationen (nicht nur solche aus GEVER-Systemen) zur Archivierung angeboten werden müssen?

Ist das regelmässige Anbieten von nicht mehr ständig benötigten Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen gewährleistet?

Neben Unterlagen, die in GEVER-Systemen verwaltet werden, gibt es in der Bundesverwaltung verschiedene Ablagen, die sich ausserhalb von GEVER-Systemen befinden (z.B. Fachanwendungen, Handakten, Shares). Auch diese müssen dem Bundesarchiv angeboten und sofern sie archivwürdig sind, abgeliefert werden.

Ablieferung von Beständen ausserhalb von GEVER-Systemen ist oft aufwändig: Dank der bestehenden Organisationsvorschriften besteht ein guter Überblick über die Bestände an Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen. Die Ablieferung dieser Bestände ist oft mit viel Aufwand verbunden und erfordert oft massgeschneiderte Lösungen.

Eine fristgerechte Ablieferung von Beständen ausserhalb von GEVER-Systemen ist bei der Mehrheit der Stellen nicht vollumfänglich sichergestellt: Bezüglich der Sicherstellung der fristgerechten Ablieferung von Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen fällt die Selbsteinschätzung der anbietepflichtigen Stellen noch etwas kritischer aus als bezüglich Unterlagen aus GEVER-Systemen. Dies liegt wohl oft weniger an einem «Vergessen» dieser Bestände als vielmehr am besonderen Aufwand und fehlenden Ressourcen im Zusammenhang mit der Ablieferung.

Fachanwendungen brauchen individuelle Lösungen für die Ablieferung: Das Hauptproblem im Zusammenhang mit diesen Beständen, insbesondere bei digitalen Unterlagen, ist, dass es immer massgeschneiderte Lösungen braucht. Das bedeutet bei der ersten Ablieferung aus einer Anwendung in der Regel einen hohen Initialaufwand. Zudem kann sich dadurch auch keine Routine einstellen und Prozesse für die Ablieferung dieser Unterlagen können nur bedingt standardisiert werden. Es gibt eine Vielzahl an Anwendungen in der Bundesverwaltung, was sowohl für das Bundesarchiv als auch die anbietepflichtigen Stellen zu einem hohen Aufwand führt.

Fazit: Die Ablieferung von Beständen ausserhalb von GEVER-Systemen ist oft mit einem hohen Aufwand verbunden. Es verwundert deshalb auch nicht, dass die fristgerechte Ablieferung von den meisten Stellen nicht vollumfänglich sichergestellt ist. Da die Ablieferung von analogen Unterlagen und digitalen Unterlagen aus GEVER-Systemen ebenfalls gewisse Ressourcen binden, vergrössert sich dieses Problem noch mehr, da diese Ablieferungen oft prioritär behandelt werden. Das Problem des hohen Aufwands, das im Zusammenhang mit der Ablieferung aus Fachanwendungen besteht, ist inhärent mit den Eigenschaften dieser Anwendungen verbunden. Bei verspäteter Ablieferung besteht das Risiko, dass Unterlagen bei der Archivierung nicht mehr lesbar sind. Indem die anbietepflichtigen Stellen die Archivierung bereits bei der Einführung von neuen Fachanwendungen konsequent mitbedenken und allenfalls nötige Archivierungsmodule oder Ablieferungsschnittstellen einbauen, kann der Aufwand bei einer erstmaligen Ablieferung vermindert werden.

Empfehlung:

- **E9 – Archivierung bei Fachanwendungen mitplanen:** Es werden Massnahmen geprüft, um sicherzustellen, dass bei der Schaffung von neuen Fachanwendungen Instrumente zur Archivierung von geschäftsrelevanten Daten konzipiert und realisiert werden.
- Weiter gelten für Unterlagen ausserhalb von GEVER-Systemen die gleichen Empfehlungen wie für Unterlagen innerhalb von GEVER-Systemen (siehe E7 (Erinnerung an Ablieferung) und E8 («Ablieferungsschau» auflösen)).

8 Archivgut sichern - Einzelaspekte

8.1 Einleitung

8.1.1 Zweck, Ablauf und Zuständigkeiten

Zweck: Sicherstellen, dass die abgelieferten Unterlagen (Archivgut) auf unbefristete Zeit lesbar erhalten bleiben und nicht beschädigt werden. Ebenfalls ist das Archivgut vor Entwendung, respektive unzulässigem Zugriff durch Dritte zu schützen (Datensicherheit).

Vorgesehener Ablauf und Zuständigkeiten: Die Sicherung des Archivguts im Bundesarchiv obliegt dem Bundesarchiv (Art. 4 Abs. 1, Art. 17 Abs. 3 BGA). Es hat die dafür geeigneten Erhaltungs- und Schutzmassnahmen zu ergreifen. Bei der Erhaltung digitalen Archivguts muss die dauerhafte Lesbarkeit über die Konvertierung und Migration der Formate an die jeweils gängigen Anwendungen sichergestellt werden. Auch ist der Schutz vor unbefugtem Zugriff auf Archivgut organisatorisch und technisch zu gewährleisten.

Hinweis: Der Teilprozess der Sicherung als Ganzes und insbesondere dessen technische Aspekte werden nicht evaluiert. Zu untersuchen sind einige Einzelaspekte.

8.1.2 Themen und Vorgehen der Evaluation

Von Interesse für die Evaluation ist der Aspekt, ob die Schutzmassnahmen des Bundesarchivs auch den gesetzlichen Vorgaben genügen, welche bei den abliefernden Stellen die Anforderungen an den Schutz ihrer Daten vor unbefugtem Zugriff regeln.¹⁸ Dabei geht es in diesem Kapitel insbesondere um die Thematik klassifizierter Informationen gemäss dem Informationsschutzrecht.

Das Kapitel stützt sich auf eine Analyse der Rechtslage und Auskünfte der Akteure (Bundesarchiv, Umfrage und Interviews bei anbietepflichtigen Stellen, Umfrage bei selbständig archivierenden Stellen).

8.2 Einhaltung des rechtlich geforderten Schutzstandards

8.2.1 Hinweise zur Praxis des Bundesarchivs

Bezüglich des Schutzes des Archivguts bestehen beim Bundesarchiv Massnahmen der Gebäudesicherheit. Zudem sind bestimmte analoge Bestände gestützt auf Spezialgesetze in Räumen mit strengeren Zugangsregeln aufbewahrt. Eine weitere Schutzmassnahme gegen den

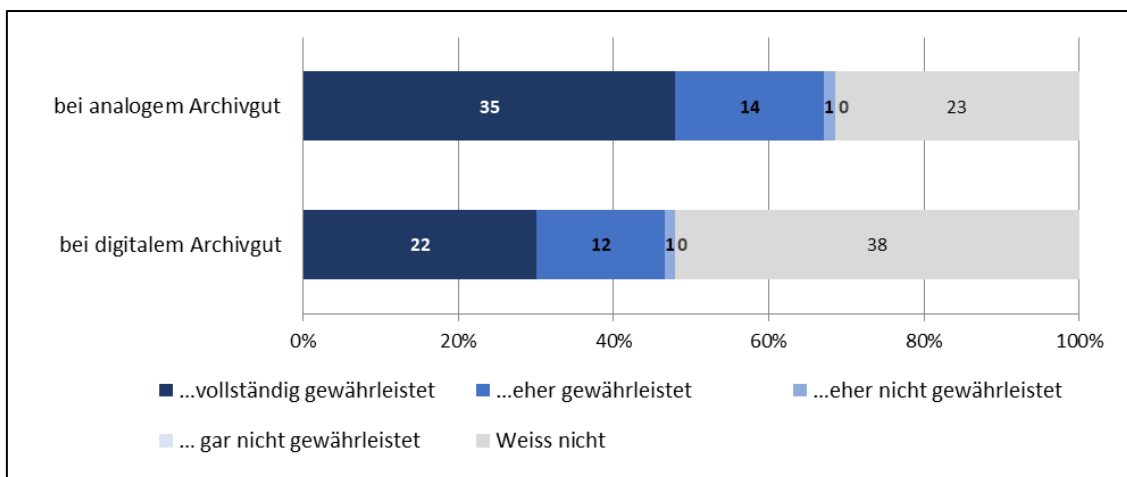
¹⁸ Die analoge Frage der Evaluation bezüglich der selbständigen Archivierung wurde nicht behandelt (vgl. Selb.4).

Verlust von Unterlagen ergibt sich mit der Digitalisierung. Wenn analoges Archivgut normalerweise nicht mehr physisch zur Einsicht freigegeben wird, sondern nur noch als digitale Kopie, bleiben die analogen Dossiers unversehrt. Für den Schutz vor unzulässigem Zugriff auf die digital aufbewahrten Daten (Datensicherheit) greift das Bundesarchiv auf die Dienstleistungen des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation (BIT) zurück. Diese wurden in der Evaluation nicht untersucht.

8.2.2 Einschätzungen der archivierungspflichtigen Stellen

Umfrage bei A: Die Mehrheit der antwortenden **anbieterpflichtigen Stellen** empfindet den Schutz des analogen und digitalen Archivguts im Bundesarchiv als vollständig gewährleistet, fast alle anderen als eher gewährleistet (Abbildung 8-1). Nur eine Stelle bezweifelt dies. Ein relativ hoher Anteil der Stellen konnte sich dazu nicht äussern. 14 der 15 befragten **selbständig archivierenden Stellen** bezeichnen den Schutz ihres Archivguts als vollständig gewährleistet, eine als eher gewährleistet (Frage 18). Dieser Aspekt wurde nicht weiter vertieft.

Abbildung 8-1: Umfrage bei A: Schutz des Archivguts vor unbefugtem Zugriff beim BAR ist...



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 21: «Wie gut gewährleistet nach Ihrer Einschätzung das BAR den Schutz des Archivguts Ihrer Stelle vor unbefugtem Zugriff? Der Schutz ist...»

Drei anbieterpflichtige Stellen geben an, dass der Zugriffsschutz des Bundesarchivs nicht den rechtlichen Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz der von ihnen abgelieferten Bestände genügt (Fragen 22 und 23).

- *Besonders schützenswerte Personendaten:* Eine Stelle bemängelte, dass nach Personennamen erschlossene Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten im Bundesarchiv nach Namen gesucht werden können. Dieses Thema wird in Kapitel 10 behandelt.

- *Klassifizierte Informationen:* Eine Stelle bemängelte den Umgang des Bundesarchivs mit klassifizierten Daten. Bei diesen ist der Zugriff gemäss Informationsschutzverordnung ISchV auf einen eingegrenzten Personenkreis beschränkt. Diese Beschränkung sei im Bundesarchiv bei digitalem Archivgut nicht gewährleistet. Auf dieses Thema wird in Abschnitt 8.3 eingegangen.
- *Spezialrechtlich zu schützende Geschäftsunterlagen:* Eine Stelle, die private Unternehmen beaufsichtigt und deshalb geschäftsrelevante Unterlagen aufbewahrt und archivieren muss, sieht diverse spezialgesetzliche Normen verletzt, welche den Schutz dieser Unterlagen verlangen. Sie bemängelt, der Schutz solcher Unterlagen nach Art. 12 BGA sei nicht absolut, sondern es sei bei Einsichtsgesuchen eine blosser Interessenabwägung vorzunehmen, womit ein Restrisiko bestehe, dass Dritten geschützte Informationen offengelegt werden müssten. Dieses Thema bezieht sich auf die Thematik der Schutzfristen und der Einsicht (vgl. Kapitel 9 und 11).

8.3 Umgang mit klassifizierten Unterlagen

8.3.1 Rechtliche Grundlagen

Informationsschutzrecht: Klassifizierung und Verschlüsselung schutzwürdiger Informationen

Wenn die Landesinteressen es gebieten, können Informationen des Bundes und der Armee zu deren Schutz klassifiziert werden. Die Informationsschutzverordnung legt hierfür die Klassifizierungsstufen, die dafür notwendigen Voraussetzungen und die damit verbundenen Schranken der Bearbeitung fest. Als Bearbeitung gilt nach Art. 3 Bst. c ISchV explizit auch die Archivierung.

Die ISchV unterscheidet mit absteigendem Schutzbedarf geheime, vertrauliche und interne Informationen. Geheime und vertrauliche Informationen müssen bei der Aufbewahrung und Übermittlung verschlüsselt werden (Art. 18 ISchV in Verbindung mit Anhang ISchV).

Klassifizierungen sind nur so lange aufrecht zu erhalten, als das Schutzinteresse tatsächlich besteht, und zu befristen, wenn voraussehbar ist, dass die Schutzwürdigkeit dahinfällt (Art. 9 ISchV). Die Klassifizierung von geheimen und vertraulichen Informationen ist mindestens alle fünf Jahre und im Rahmen der Anbietepflicht ans Bundesarchiv zu prüfen (Art. 14 ISchV). Die Anbietepflicht entsteht nach GEVER-Verordnung spätestens 5 Jahre nach dem letzten Aktenzuwachs.

Archivierung klassifizierter Unterlagen

Die Archivierung klassifizierter Unterlagen richtet sich gemäss Art. 17 der ISchV nach den Vorschriften der Archivierungsgesetzgebung. Diese hat somit Vorrang. Dies schliesst Sicherheitsvorschriften der abliefernden Stellen nicht aus, diese haben jedoch nur subsidiären Charakter und dürfen der Archivierungsgesetzgebung nicht zuwiderlaufen.

Das BGA und die VBGA äussern sich nicht zur Archivierung klassifizierter Unterlagen. Die Archivierung ändert somit nichts an einer allenfalls bestehenden Klassifizierung der abgelieferten Unterlagen, und die Klassifizierung ändert nichts an der Ablieferungspflicht, wenn die Unterlagen nicht mehr benötigt werden. Archivierte Unterlagen bleiben somit vorläufig klassifiziert, wenn die abliefernde Stelle bei der Ablieferung nicht zu Schluss kommt, der Schutzbedarf sei nicht mehr gegeben.

Dauer der Klassifizierung während der Archivierung

Gemäss Botschaft zum BGA endet die Klassifizierung mit dem Ende der Schutzfrist, sofern nicht vorher etwas anderes vereinbart wurde (BBl 1997 962, Ausführungen zu Art. 12 BGA). Allerdings stützt sich diese Aussage auf zwei Verordnungen, die inzwischen nicht mehr in Kraft sind.

Verlängerte Schutzfristen nach Art. 12 BGA können – unter anderem – aus ähnlichen Gründen vergeben werden wie eine Klassifizierung (Landesinteressen). Aus der Unabhängigkeit von Klassifizierung und Archivierung ergibt sich jedoch, dass klassifizierte Unterlagen nicht automatisch verlängerte Schutzfristen haben.

Zugang zu klassifizierten Unterlagen

Das BGA sagt nichts über den Zugang zu klassifizierten Dokumenten. Dieses Schweigen bedeutet nicht, dass klassifizierte Dokumente während der Schutzfrist absolut unzugänglich sind. Im Gegenteil, der Zugang zu klassifizierten Informationen wird im gleichen Umfang wie bei den übrigen Informationen durch die Artikel 9 bis 16 BGA geregelt. Es sei darauf hingewiesen, dass das Bundesgericht in Bezug auf den Zugang zu BGÖ-Dokumenten betont hat, dass die Einstufung keine Auswirkungen auf den Status der Dokumente unter BGÖ hat: «Klassifizierungsvermerke wie "intern", "vertraulich" oder "geheim" (vgl. Art. 4 ff. der Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes; Informationsschutzverordnung; ISchV; SR 510.411) schliessen für sich allein einen Zugang daher nicht aus. Sie können höchstens, sofern der Schutzzweck und die verwendeten Kriterien klar und widerspruchsfrei sind, ein Geheimhaltungsinteresse indizieren (vgl. BEAT RUDIN, Klassifikation: eine Etikette "für alles"?, in: digma 2015, S. 100 ff.). Die Geheimhaltung als solche muss sich jedoch auf eine Ausnahmebestimmung nach Art. 7 ff. BGÖ stützen können. Nur soweit die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, darf der Zugang beschränkt werden» (Urteil 1C_122/2015, 18 Mai 2016, E. 2.3). Logischerweise gilt diese Argumentation sinngemäss auch für den Zugang zu Dokumenten nach dem BGA. Es ist auch zu beachten,

dass Art. 14 Abs. 2 des Entwurfs des Informationssicherheitsgesetzes (BBl 2017 3097) ausdrücklich vorsieht, dass der Zugang zu Verschlusssachen durch das BGA geregelt wird.

Keine Verschlüsselung klassifizierter Unterlagen im Bundesarchiv

Zur Frage der Verschlüsselung von klassifizierten digitalisierten Unterlagen äussern sich die WAA des Bundesarchivs¹⁹. Art. 10 Abs. 1 dieser Weisungen hält fest, dass klassifizierte Unterlagen unverschlüsselt abzuliefern sind. Weil die Informationsschutzverordnung explizit den Vorrang der Archivierungsgesetzgebung statuiert, hat diese Weisung Vorrang vor der Verschlüsselungspflicht gemäss Art. 18 ISchV. Das Bundesarchiv muss die in Art. 18 und im Anhang der ISchV aufgeführten Behandlungsvorschriften nur soweit einhalten, als sie mit der Archivgesetzgebung vereinbar sind.

8.3.2 Praxis

Die **anbietepflichtigen Stellen** wurden in den Interviews zu ihrem Umgang mit klassifizierten Unterlagen bei der Archivierung befragt. Den Antworten zufolge macht keine Stelle einen automatischen Zusammenhang zwischen der Klassifizierung und der Dauer der Schutzfrist. Das Vorhandensein einer Klassifizierung oder deren Abwesenheit wird bisweilen als Hinweis betrachtet, dass eine verlängerte Schutzfrist näher zu prüfen oder eher nicht angezeigt sei.

Zwei Stellen gaben in den Interviews an, dass sie klassifizierte Unterlagen erst abliefern, wenn sie keine Klassifizierung mehr brauchen, um der vorzeitigen Entschlüsselung zu entgehen. Eine Stelle gab an, mit der Ablieferung ans Bundesarchiv erhielten theoretisch alle Angestellten des Bundesarchivs Zugang zu diesen Unterlagen. Dies laufe dem Zweck der Klassifizierung zuwider, den Kreis der zugangsberechtigten Personen so klein wie möglich zu halten. Diese Praxis ist indes nicht mit den rechtlichen Vorgaben vereinbar, wonach sich der Zeitpunkt der Ablieferung danach richtet, ob die Unterlagen noch benötigt werden oder nicht.

Das **Bundesarchiv** handelt gemäss seiner Weisung und verlangt bei der Ablieferung, dass klassifizierte Unterlagen entschlüsselt werden, resp. der Schlüssel mitgeliefert wird. Archiviert werden die Unterlagen in entschlüsselter Form und hinsichtlich Zugriffsschutz gleich behandelt wie die übrigen Unterlagen in der Schutzfrist. Der Zugang für die Öffentlichkeit sei verwehrt. Das digitale Archiv liege in einer eigenen, zusätzlich geschützten Domäne innerhalb des Bundesnetzes. Das Schutzniveau sei jenem einer Verschlüsselung äquivalent.

Als Grund für die Entschlüsselung gibt das Bundesarchiv an, eine für die Langzeitarchivierung geeignete Bewirtschaftung verschlüsselter Unterlagen sei bisher nicht möglich gewesen.

¹⁹ Weisungen des Bundesarchivs vom 28. September 1999 über die Anbietepflicht und die Ablieferung von Unterlagen an das Schweizerische Bundesarchiv.

Es versichert, die technologischen Entwicklungen zu verfolgen und nimmt an, dass eine Verschlüsselung vom Archivgut in Zukunft möglich sein sollte.

In der Botschaft zum Informationssicherheitsgesetz hat der Bundesrat ausserdem angekündigt, das Schutzniveau zu untersuchen: «Die für die Planung des Vollzugs zuständigen Stellen werden zusammen mit dem Bundesarchiv überprüfen, ob der heutige organisatorische und technische Schutz gemäss der Archivierungsgesetzgebung ausreichend ist oder wie dieser angepasst werden muss, um den Ansprüchen gemäss ISG zu genügen» (BB1 2017 3022).

8.4 Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen

3.1.2: *Sichert das Bundesarchiv die analogen und digitalen Unterlagen ausreichend, um allen relevanten gesetzlichen Vorgaben zu genügen (z.B. DSG, ISchV)?*

Archivierungspflichtige Stellen sehen den Schutz ihrer Unterlagen weitgehend gewährleistet:

Insgesamt beurteilen die meisten anbietepflichtigen Stellen, soweit sie sich eine Einschätzung zutrauen, den Schutz ihrer Unterlagen vor unbefugtem Zugriff im Bundesarchiv als vollständig oder eher gewährleistet. Die selbständig archivierenden Stellen geben sich selbst diesbezüglich gute Noten. Die Sicherheitsvorkehrungen der Archive wurden in der Evaluation nicht vertieft thematisiert.

Einzelne Stellen bemängeln, dass Sicherung nicht allen rechtlichen Vorgaben genüge: Drei anbietepflichtige Stellen bemängelten aus unterschiedlichen Gründen, dass das Bundesarchiv ihre Unterlagen nicht konform mit den geltenden rechtlichen Grundlagen sichere. Betreffend der datenschutzrechtlichen Kritikpunkte kann auf Kapitel 10.3 verwiesen werden. Eine weitere Kritik bezieht sich auf die Thematiken der Schutzfristen und der Einsicht (Kapitel 9 und 11). Ein Kritikpunkt bezog sich auf die Entschlüsselung klassifizierter Daten (siehe Beantwortung der nächsten Evaluationsfragen (Digi.6 und ISch.1)).

ISch.1: Wie gut funktioniert das Zusammenspiel des BGA mit der Informationsschutzverordnung (SR 510.411, ISchV)? Funktioniert dieses Zusammenspiel bei der digitalen Archivierung?

Digi.6: Wird das BGA den Schutzansprüchen der diversen Schutzfristenkategorien von Archivgut auch im digitalen Zeitalter gerecht (z.B. Notwendigkeit von verschlüsselten, archivierten Unterlagen)?

Das Zusammenspiel mit der ISchV funktioniert nicht reibungslos: Dass eine Klassifizierung nicht automatisch mit einer verlängerten Schutzfrist einhergeht, ist den Stellen bekannt und wird gemäss ihrer Auskunft auch nicht so gehandhabt. Die (rechtmässige) Praxis des Bundesarchivs, klassifizierte Unterlagen nur entschlüsselt zu archivieren, stösst jedoch zumindest bei einzelnen Stellen auf Widerstand. Um die Entschlüsselung während der Klassifizierung zu verhindern, liefern diese Stellen digitale Unterlagen erst ans Bundesarchiv ab, wenn sie

entklassifiziert sind. Diese Praxis kann dazu führen, dass die Ablieferungsvorschrift der GE-VER-Verordnung nicht eingehalten wird. Dieser zufolge müssen Unterlagen abgeliefert werden, wenn sie nicht mehr benötigt werden (spätestens 5 Jahre nach dem letzten Aktenzuwachs).

Bundesarchiv erachtet das Schutzniveau für klassifizierte Unterlagen als äquivalent: Das Bundesarchiv schützt klassifizierte Daten in der Schutzfrist nicht mittels Verschlüsselung, sondern gleich wie alle anderen Unterlagen. Es erachtet seine Schutzmassnahmen als genügend und äquivalent mit der Verschlüsselung. Es nimmt an, dass eine Verschlüsselung des Archivgut in Zukunft möglich sein sollte. Der Bundesrat sieht seinerseits vor, das Schutzniveau für klassifizierte Unterlagen im Bundesarchiv gemeinsam mit den Akteuren zu prüfen.

Fazit: Einzelne Stellen vertrauen dem Bundesarchiv keine klassifizierten Daten an, weil sie deren Schutz dort als nicht gewährleistet beurteilen oder den Kreis der zugangsberechtigten Personen als zu gross erachten (Einsicht prinzipiell auch für Mitarbeitende des Bundesarchivs). Ein Hauptgrund liegt darin, dass das Bundesarchiv diese Unterlagen bislang nicht verschlüsselt archiviert. Damit verletzen diese Stellen momentan zumindest potenziell die vorgegebenen Ablieferungsfristen. Dies beeinträchtigt die Transparenz, weil nicht abgelieferte Unterlagen der Recherche anhand von Findmitteln und der Einsicht nach BGA entzogen sind. Vor diesem Hintergrund ist zu begrüssen, dass der Bundesrat die Frage des adäquaten Schutzes klassifizierter Daten im Bundesarchiv im Zusammenhang mit der Schaffung des Informationsschutzgesetzes genauer untersuchen lassen will (BBl 2017 65). Anzustreben ist eine Lösung, welche von den abliefernden Stellen akzeptiert ist, gleichzeitig darf sie nicht aus technischen oder organisatorischen Gründen oder aufgrund des Aufwands der Gesuchsbearbeitung die Einsichtsansprüche gemäss BGA verwässern.

Empfehlung:

- **E10 – Schutz klassifizierter Unterlagen:** Der Schutz digitalisierter klassifizierter Unterlagen, die archiviert sind, ist zu prüfen und nötigenfalls zu verbessern. Eine Klassifizierung nicht mehr ständig benötigter Unterlagen darf nicht mehr zu einer Verzögerung der Ablieferung und auch nicht zu sonstigen Einschränkungen des Zugangs führen.

9 Schutzfristen festlegen

9.1 Einleitung

9.1.1 Zweck, Ablauf und Zuständigkeiten

Zweck: Der in Art. 9 BGA festgehaltene Grundsatz der freien Einsichtnahme nach Schutzfrist soll sicherstellen, dass die archivierten Unterlagen mit jener Schutzfrist belegt werden, die ihnen gemäss BGA angemessen ist. Die Schutzfrist soll gemäss Bundesrat ein «angemessenes Gleichgewicht zwischen dem Recht auf Einsichtnahme ins Archivgut und den Rechten zum Schutz der Persönlichkeit, den Sicherheitsinteressen des Staates und den Ansprüchen einer effizienten Verwaltung andererseits» schaffen (BBl 1997: 948).

Die Schutzfrist ist somit keine absolute Sperrfrist: Einsicht während der Schutzfrist ist auf Gesuch hin mit Bewilligung der anbietepflichtigen Stelle möglich (vgl. Kapitel 11). Nach Ablauf der Schutzfrist sind die Unterlagen frei zugänglich.

Vorgesehener Ablauf und Zuständigkeiten: Die Schutzfrist wird im Rahmen der Ablieferung festgelegt. Die anbietepflichtige Stelle vermerkt diese in den Metadaten der Dossiers; sie beträgt im Regelfall 30 Jahre (Art. 9 Abs. 1 BGA). Daneben sieht das BGA Unterlagen mit verlängerter Schutzfrist oder ohne Schutzfrist vor:

- *Bereits öffentliche Unterlagen:* Unterlagen, die vor der Ablieferung öffentlich waren, müssen frei zugänglich bleiben, unterstehen also keiner Schutzfrist (Art. 9 Abs. 2 BGA). Der Nachweis der Öffentlichkeit obliegt der Person, die Einsicht nehmen will (Art. 15 Abs. 2 VBGA).
- *Persönlichkeitsschutz:* Nach Personennamen erschlossene Unterlagen muss die anbietepflichtige Stelle daraufhin prüfen, ob sie besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten. Wenn ja, beträgt die Schutzfrist in der Regel 50 Jahre (Art. 11 BGA).
- *Öffentliche oder private Schutzinteressen:* Verlängerte Schutzfristen wegen überwiegender öffentlicher oder privater Interessen (Art. 12 BGA) können sich auf ganze Kategorien von Archivgut (Art. 12 Abs. 1 BGA) oder einzelne Dossiers (Art. 12 Abs. 2 BGA) beziehen. Die verlängerte Frist beträgt in der Regel 50 Jahre (Art. 14 Abs. 2 VBGA). Verlängerte Schutzfristen für ganze Kategorien von Archivgut legt der Bundesrat gemäss Art. 12. Abs. 1 BGA auf dem Verordnungsweg fest (Liste der entsprechenden Kategorien in Anhang 3 VBGA). Änderungen der Liste liegen gemäss Art. 14 Abs. 5 VBGA in der Kompetenz des Eidgenössischen Departement des Innern.

BGA und VBGA gehen bei der Festlegung von Schutzfristen davon aus, dass diese für ein ganzes Geschäft oder ein Dossier festgelegt wird (Art. 10 BGA, Art. 13 VBGA). Zur Thematik der Einheit Dossier vgl. insbesondere Kapitel 14.

9.1.2 Themen und Vorgehen der Evaluation

Die Fragestellungen der Evaluation zielen inhaltlich darauf ab, ob die Vergabe von Schutzfristen einheitlich erfolgt und ob dabei der Grundsatz der freien Einsichtnahme und die berechtigten Schutzinteressen in einem ausgewogenen Verhältnis stehen; etwas konkreter interessiert in diesem Zusammenhang, ob die Vergabe der verlängerten Schutzfristen gut begründet und verhältnismässig ist, und ob Schwierigkeiten bei der Vergabe bestehen. Zu klären ist, ob die gesetzlichen Vorgaben hierfür genügen. In der Vertiefungsphase der Evaluation wurde der Fokus auf die verlängerten Schutzfristen nach Art. 12 BGA gelegt. Festzuhalten ist, dass eine rechtliche Prüfung der Verhältnismässigkeit anhand von Fallbeispielen im Rahmen der Evaluation nicht möglich war; dies hätte einen Zugang zu den betreffenden Dossiers erfordert und den Rahmen der Evaluation gesprengt. Der Fokus musste auf prozessuale Elemente und Einschätzungen der involvierten Akteure gelegt werden.

Schliesslich interessierte auch der Umgang mit bereits veröffentlichten Unterlagen (keine Schutzfrist, Art. 9 Abs. 2), und ob für die Öffentlichkeit genügend Transparenz über die Vergabe verlängerter Schutzfristen bestehe. Zusätzlich ging die Evaluation auch der Frage nach, inwieweit bei der Festlegung verlängerter Schutzfristen nach Art. 12 BGA die rechtlich vorgesehenen Zuständigkeiten eingehalten werden. Einführend wird aufgezeigt, welchen Anteil Unterlagen mit verlängerter Schutzfrist am Bestand des Bundesarchivs ausmachen.

Das Kapitel stützt sich auf Auskünfte der betroffenen Akteure (Bundesarchiv, Umfrage und Interviews bei anbietepflichtigen Stellen, Umfrage und Interviews bei Nutzenden des Bundesarchivs, Umfrage bei selbständig archivierenden Stellen) und auf statistische Daten des Bundesarchivs.

9.2 Anteil verlängerter Schutzfristen am Bestand des Bundesarchivs

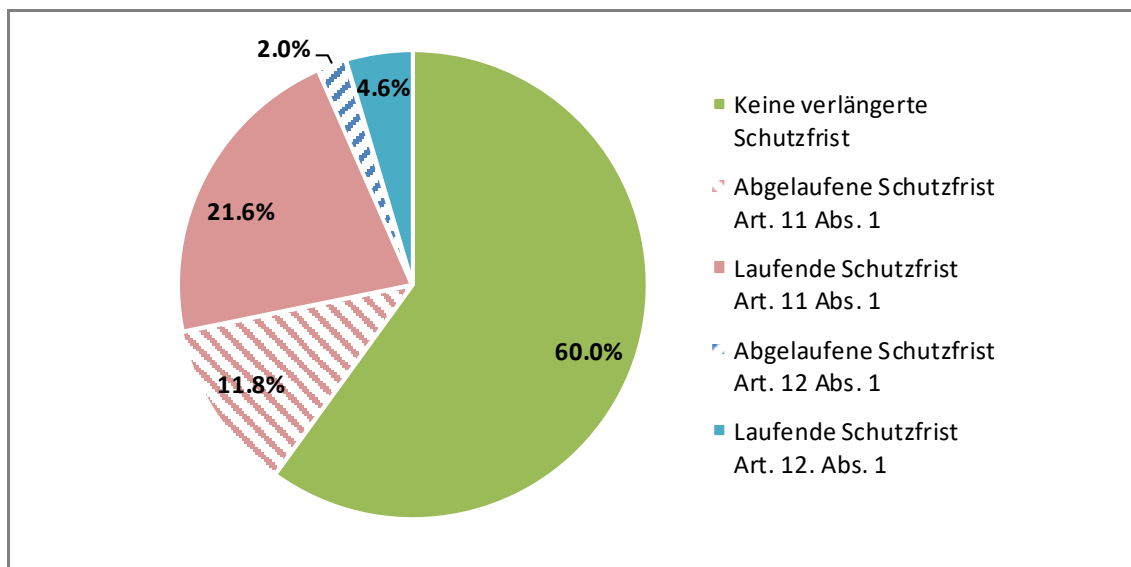
Archivgut unter verlängerter Schutzfrist macht einen bedeutenden Anteil am Bestand des Bundesarchivs aus. 2019 waren im Bundesarchiv 4.59 Millionen Dossiers archiviert. Davon standen gut ein Viertel noch unter einer verlängerten Schutzfrist (26.2%; Abbildung 9-1). Zählt man auch Dossiers mit abgelaufener Schutzfrist dazu, so ergibt sich, dass insgesamt für 40% aller Dossiers im Bundesarchiv bei der Ablieferung ein verlängerter Schutz beantragt wurde.

Ein verlängerter Schutz besteht überwiegend für nach Personennamen erschlossene Dossiers mit besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofilen (Art. 11 Abs. 1 BGA; aktuell 21.6% aller Dossiers). Nach Art. 12 Abs. 1 BGA geschützt (überwiegendes öffentliches oder privates Interesse) waren 2019 4.6% aller Dossiers. Einem verlängerten Schutz unterstellt sind zudem 943 einzelne Dossiers Art. 12 Abs. 2.

Zwischen den Departementen bestehen grosse Unterschiede: Mit Abstand am meisten Dossiers mit einer verlängerten Schutzfrist entstammen dem EJPD, dann dem VBS und dem

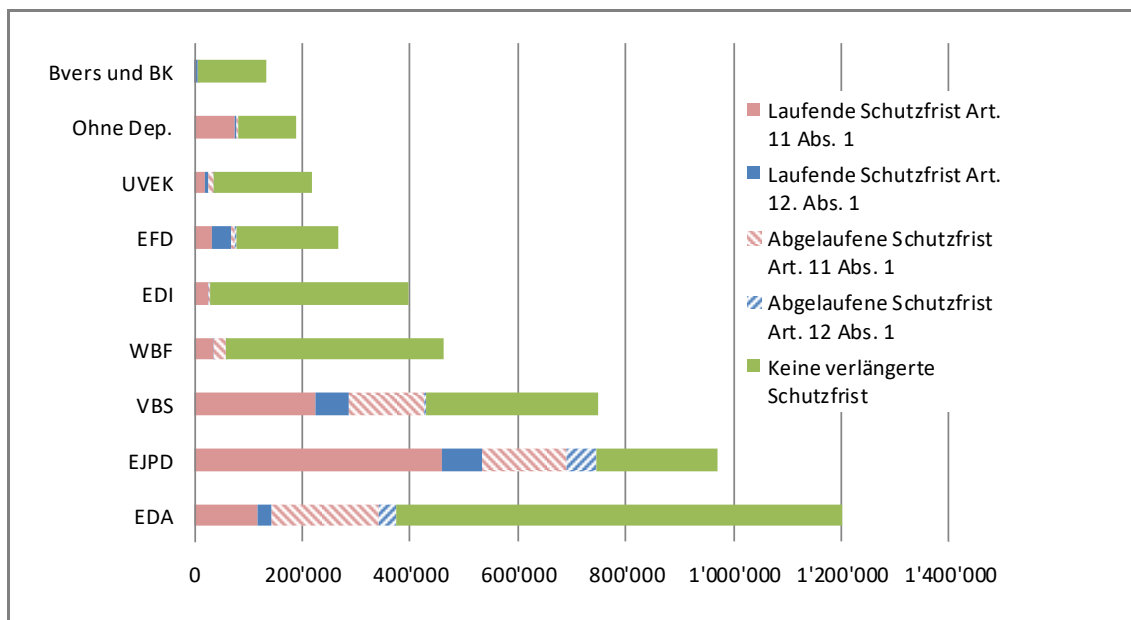
EDA. Dies sind auch die Departemente, die insgesamt am meisten Dossiers im Bundesarchiv archivieren (Abbildung 9-2). Von den nach Art. 12 Abs. 2 verlängert geschützten Dossiers stammen 91.3% von der FINMA (Liste des Bundesarchivs, Stand 20.7.2020²⁰).

Abbildung 9-1: Anteil Dossiers mit und ohne verlängerte Schutzfrist



Quelle: BAR, Archivinformationssystem (Stand am 3.12.2019)

Abbildung 9-2: Anzahl Dossiers mit und ohne verlängerte Schutzfrist, nach Departement



Quelle: BAR, Archivinformationssystem (Stand am 3.12.2019)

²⁰ Vgl. <https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/archivierung/ablieferung.html>; 31.8.2020

9.3 Zuständigkeit bei der Festlegung von Schutzfristen nach Art. 12 BGA

9.3.1 Bestehende Praxis

Gemäss der aktuellen Praxis melden die abliefernden Stellen alle Bestände mit einer besonderen Schutzfrist über ein separates Formular beim Bundesarchiv an.²¹ Das Formular bezieht sich auf Bestände mit verlängerter Schutzfrist nach Art. 11 Abs. 1 BGA (besonders schützenswerte Personendaten – 50 Jahre), auf Bestände nach Art. 9 Abs. 2 BGA (schon öffentlich – keine Schutzfrist) und auch auf Bestände nach Art. 12 Abs. 1 und 2.

Es handelt sich dabei auch bei verlängerten Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 2 nicht um ein Gesuch, sondern um eine Meldung. Diese Meldung umschreibt den Bestand genauer und enthält eine Begründung, in der die Stelle darlegt, weshalb einer Freigabe schon nach 30 Jahren überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. Das Bundesarchiv nimmt eine formelle Prüfung der Begründungen vor, wie aus den erläuternden Berichten zu den Anpassungen von Anhang 3 VBGA hervorgeht.

Gemäss Auskunft von Mitarbeitenden des Bundesarchivs prüft dieses die Begründungen der abliefernden Stellen auf ihre Schlüssigkeit und stellt bei Bedarf Nachfragen, ohne allerdings Einsicht in die Unterlagen zu nehmen. So versuche das Bundesarchiv beispielsweise darauf einzuwirken, dass abliefernde Stellen eine verlängerte Schutzfrist auf eine gesetzliche Grundlage abstützen. Auch versuche es Lösungen aufzuzeigen, mit denen nur so viele Unterlagen verlängert geschützt würden wie nötig. Das Bundesarchiv gibt an, die abliefernden Stellen darauf hinzuweisen, dass die Verantwortung für eine verlängerte Schutzfrist bei ihnen liege, da sie auch die Konsequenzen bei einer öffentlichen Diskussion über zu lange Schutzfristen zu tragen hätten. Argumentiert wird beim Bundesarchiv auch, dass ein starkes Intervenieren den Anreiz der Stellen zur pünktlichen Ablieferung mindern würde.

9.3.2 Rechtliche Perspektive

Die aktuelle Praxis, welche die Kompetenz für die Verlängerung von Schutzfristen für ganze Kategorien von Unterlagen aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen faktisch der abliefernden Stelle überträgt, entspricht nicht den Vorgaben des BGA und der VBGA. In der Botschaft zum BGA begründete der Bundesrat die Zuständigkeit des Bundesrats für verlängerte Schutzfristen wie folgt: «Es ist zweckmässig, dass der Bundesrat diese ausserordentlichen Schutzfristen festlegt, damit sichergestellt werden kann, dass nur in wirklich notwendigen Fällen von dieser Bestimmung Gebrauch gemacht wird» (BBl 1997 961).

²¹ Formular des Bundesarchivs: «Meldung von Unterlagen mit besonderer Schutzfrist und öffentlich zugänglichen Unterlagen».

9.3.3 Einschätzungen der Akteure

Abliefernde Stellen: Die abliefernden Stellen sind mit der Unterstützung des Bundesarchivs bei der Festlegung der Schutzfristen insgesamt zufrieden, wie die Umfrage zeigte (38 zufrieden; 11 eher zufrieden; 2 eher nicht zufrieden; 22 keine Unterstützung beansprucht oder keine Angabe). Auch in den Interviews verwiesen drei abliefernde Stellen auf Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundesarchiv. Eine potenzielle Schwierigkeit für nachvollziehbare Begründung von Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 2 lag bei einer dieser Stelle darin, dass in der Begründung selbst der schützenswerte Inhalt nicht preisgegeben werden darf.

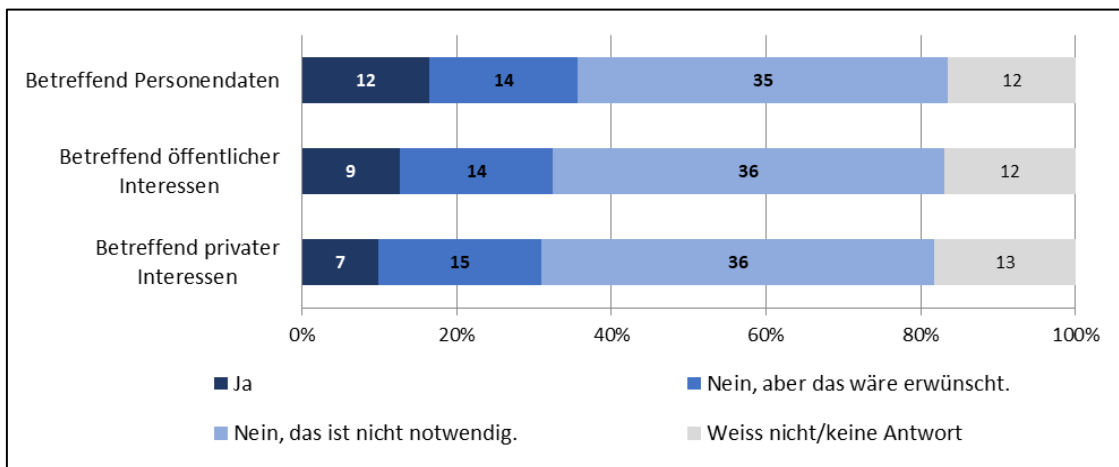
Bundesarchiv: Den befragten Mitarbeitenden des Bundesarchivs ist bekannt, dass das aktuelle Vorgehen nicht den gesetzlichen Grundlagen entspricht. Der gesetzlich vorgesehene Verordnungsweg (inkl. obligatorische Ämterkonsultation) sei jedoch dem Thema nicht angemessen. Zu relativieren ist, dass die VBGA die Zuständigkeit für Änderungen von Anhang 3 in die Hände des EDI gelegt hat. Die Verantwortung für eine verlängerte Schutzfrist der abliefernden Stelle zu übertragen, sei schlüssig, weil sie die Konsequenzen tragen müsse und als einzige den Inhalt der geschützten Dossiers kenne.

9.4 Einheitlichkeit und Verhältnismässigkeit verlängerter Schutzfristen

9.4.1 Praxis der abliefernden Stellen

Hinsichtlich der Praxis der abliefernden Stellen wurde das Vorhandensein von internen Weisungen und die Zuständigkeit zur Festlegung von verlängerten Schutzfristen näher untersucht. Eine Minderheit der Stellen präzisiert die rechtlichen Kriterien zur Festlegung der Schutzfristen mit internen Weisungen oder Entscheidungshilfen (Abbildung 9-3). Bezüglich des Schutzes von Unterlagen nach Art. 11 Abs. 1 BGA (Personendaten) ist es jede fünfte Stelle, bei den anderen Schutzgütern ist die Minderheit etwas kleiner. Rund ein weiteres Viertel der Stellen gibt an, dass solche Arbeitsinstrumente notwendig wären. Von den interviewten Stellen verfügt keine über solche Weisungen oder Entscheidungshilfen. Nur wenige gaben hierzu eine Einschätzung ab. Sie kamen mit einer Ausnahme zum Schluss, die Schutzfrist sei aus dem BGA, der VBGA und eigenen spezialrechtlichen Grundlagen eindeutig ableitbar.

Die Zuständigkeit für die Festlegung einer verlängerten Schutzfrist variiert. Folgende Modelle kamen bei den interviewten Stellen vor: Rechtsdienst, die für das Informationsmanagement zuständige Stelle, die für die entsprechende Kategorie Unterlagen zuständige Abteilung und bei der Geschäftsleitung der jeweiligen Stelle. Oftmals sind mindestens zwei dieser Funktionen in den Entscheid involviert. Vergleicht man die Departemente, so zeigt sich ein unterschiedlicher Zentralisierungsgrad: So prüft etwa ein Departement die vorgeschlagenen Schutzfristen der ihm zugehörigen Amtsstellen anhand der Findmittel. Bei anderen Departementen liefern die einzelnen Stellen autonom ab.

Abbildung 9-3: Umfrage bei A: Interne Weisungen zur Präzisierung der Kriterien für Schutzfristen

Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 27: «Verfügt Ihre Stelle über interne Weisungen oder Entscheidungshilfen, welche die Kriterien für verlängerte Schutzfristen präzisieren?»

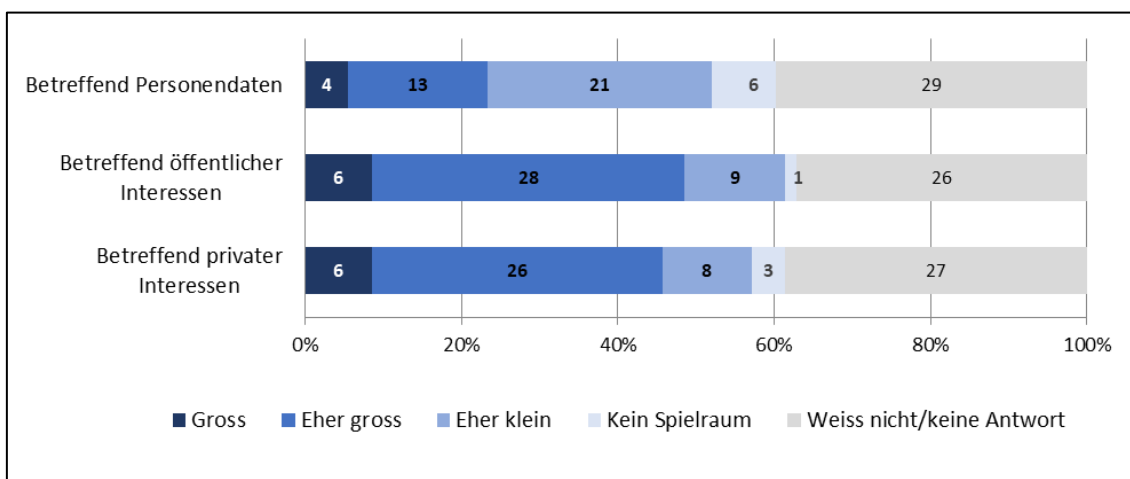
Einmal festgelegte Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 1 BGA werden in der Regel nicht mehr verändert. Seit 2016 war dies nur zweimal der Fall, wie sich anhand der Anhänge 3 der VBGA und den dazugehörigen erläuternden Berichten zeigt. Die eine Ausnahme bildet die Bundeskanzlei, welche per 1.1.2019 die Schutzfrist der abgelieferten Bundesratsunterlagen von 50 auf 30 Jahre verkürzte. Damit wurde der Bestand an verlängert geschützten Dossiers um rund 39'000 Dossiers verkleinert. Der Bundesrat begründete den Entscheid in einer Medienmitteilung mit einem geringeren Aufwand für die Bearbeitung von Einsichtsgesuchen und einer verbesserten Transparenz insbesondere für die Wissenschaft.²² Der andere Fall bildet eine Verlängerung der Schutzfrist von 50 auf 80 Jahren von Beständen des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) per 1.1.2018. Diese erfolgte gestützt auf eine Änderung der Nachrichtendienstverordnung NDV).

9.4.2 Einschätzungen der archivierungspflichtigen Stellen

Relativ viele **abliefernde Stellen** beantworteten die Frage zum Ermessenspielraum der rechtlichen Kriterien von Art. 11 und 12 nicht (Abbildung 9-4). Dies dürfte unter anderem daran liegen, dass bei einigen Stellen verlängerte Schutzfristen eine untergeordnete Rolle spielen. Von den übrigen kommt eine grosse Mehrheit zum Schluss, dass der Ermessenspielraum beim Schutz öffentlicher oder privater Interessen (Art. 12 BGA, Konkretisiert in Art. 14 Abs. 3 und Abs. 4 VBGA) zumindest eher gross sei. Bei Dossiers mit Personendaten (Art. 11 Abs. 1 BGA) sind es hingegen nur ein Viertel.

²² Medienmitteilung des Bundesrats vom 20.12.2017:

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-69318.html>; 30.9.2020

Abbildung 9-4: Umfrage bei A: Ermessensspielraum bei der Festlegung verlängerter Schutzfristen

Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 26: «Wie eindeutig geben die geltenden rechtlichen Kriterien vor, ob eine verlängerte Schutzfrist zu bestimmen ist? Der Ermessensspielraum ist...»

Bei den **selbständig archivierenden Stellen** zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei den abliefernden Stellen. Gegen die Hälfte der Stellen findet den Ermessensspielraum bei öffentlichen und privaten Schutzinteressen nach Art. 12 BGA eher gross, bei Personendaten nach Art. 11 BGA findet dies nur eine Stelle (Frage 22).

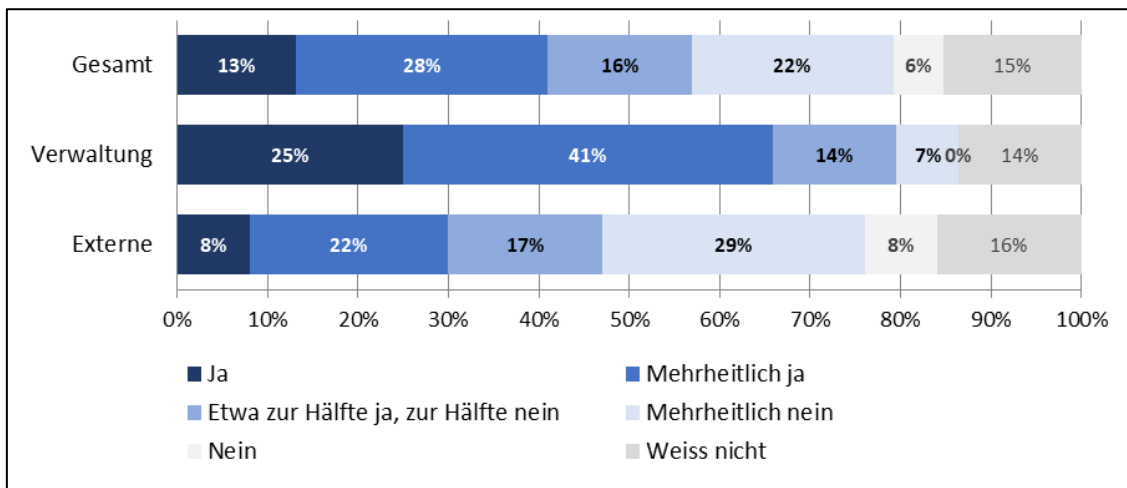
In den Gesprächen mit den abliefernden Stellen wurde der Fokus auf verlängerte Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 1 BGA gelegt. Die interviewten Stellen unterscheiden sich stark hinsichtlich der Häufigkeit derartiger Schutzfristen. Drei Stellen gaben an, (praktisch) keine entsprechenden Unterlagen abgeliefert zu haben. Auch in den Interviews zeigten sich unterschiedliche Einschätzungen zur Frage, ob sich die Verlängerung einer Schutzfrist aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen immer eindeutig aus den Rechtsgrundlagen ergebe. Überwiegend begrüßten die befragten Personen jedoch den bestehenden Spielraum, wie dies teils auch in den Bemerkungen zur schriftlichen Befragung gemacht wurde. Dieser erlaube es, die abstrakten Rechtsbegriffe von Gesetz und Verordnung in Bezug auf den konkret vorliegenden Einzelfall auszulegen. Einzelne Gesprächspartner bemerkten, dass der Interpretationsspielraum auch zu Problemen führen könne und/oder regten weitergehende Konkretisierungen als Hilfsmittel an.

9.4.3 Einschätzungen der Nutzenden

28% der an der Umfrage teilnehmenden Nutzenden des Bundesarchivs haben schon versucht, Unterlagen mit verlängerter Schutzfrist zu konsultieren. Ihre Beurteilung der Schutzfristen fällt heterogen aus (Abbildung 9-5). 13% der Befragten finden die Schutzfristen uneingeschränkt verhältnismässig, weitere 28% mehrheitlich verhältnismässig. Dem gegenüber steht eine etwa gleich grosse Gruppe, welche die Schutzfristen nur zur Hälfte (16%), mehrheitlich nicht (22%) oder gar nicht verhältnismässig findet (6%). Wenig überraschend ist das

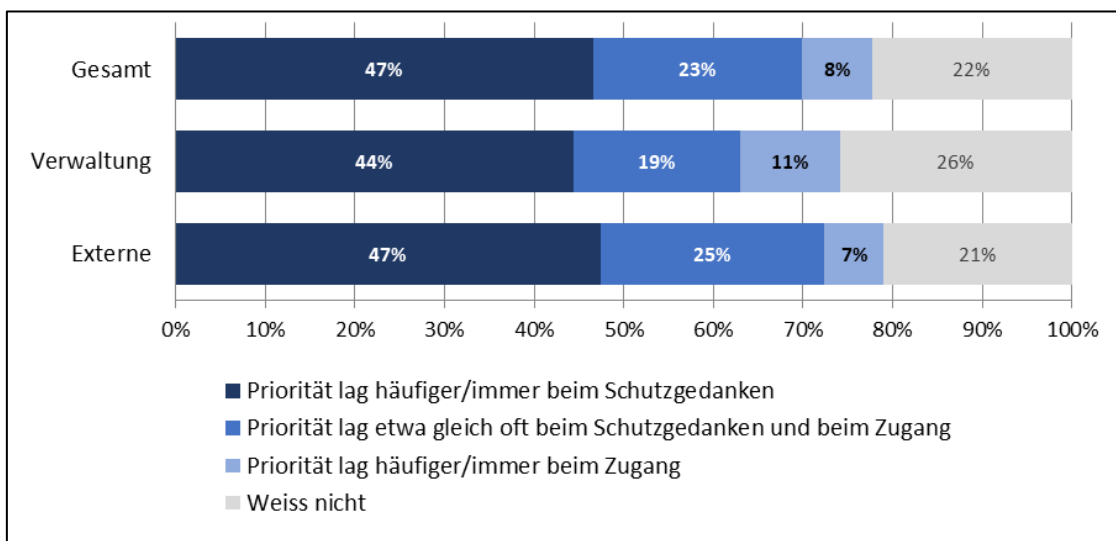
Urteil der externen Kunden kritischer als jenes der Verwaltung. Der Grund für Unzufriedenheit ist überwiegend, dass dem Schutzgedanken zu viel Gewicht eingeräumt worden sei (Abbildung 9-6).

Abbildung 9-5: Umfrage bei N: Verhältnismässigkeit verlängerter Schutzfristen



Umfrage bei N. N: 144; Verwaltung: 44; Externe: 100. Antworten auf Frage 11: «Sind die verlängerten Schutzfristen für Unterlagen Ihrer Erfahrung nach verhältnismässig festgelegt worden?»

Abbildung 9-6: Umfrage bei N: Priorität bei nicht verhältnismässigen Schutzfristen



Umfrage bei N. N: 103; Verwaltung: 27; Externe: 76. Antworten auf Frage 12: «Bei verlängerten Schutzfristen, die Ihrer Erfahrung nach nicht verhältnismässig festgelegt wurden, wurde dem Schutzgedanken oder dem Zugang zu viel Priorität eingeräumt?»

Bei den interviewten externen Nutzenden stösst die verlängerte Schutzfrist aufgrund besonders schützenswerter Personendaten (Art. 11 Abs. 1 BGA) auf hohe Akzeptanz. Verlängerte Schutzfristen aufgrund öffentlicher oder privater Schutzinteressen (Art. 12 BGA) nehmen

sie jedoch als eher unverhältnismässig und politisch gefärbt wahr. Teilweise beziehen sich die Aussagen jedoch bloss auf einzelne Amtsstellen.

Die Befragten stützen ihre Einschätzung unter anderem auf Erfahrungen mit Dossiers ab, die sie aufgrund erfolgreicher Einsichtsgesuche einsehen konnten, deren Inhalt nach ihrer Einschätzung oftmals unproblematisch war. Sie sehen sich in ihrer Einschätzung auch bestätigt durch die teils hohen Bewilligungsquoten von Einsichtsgesuchen (vgl. Kapitel 11).

Sie illustrieren ihre Kritik anhand von Beispielen, die sich wie folgt gruppieren lassen:

- Ganze Dossiers würden wegen einzelner schutzwürdiger Unterlagen verlängert geschützt.
- Es werde vom Schutzbedarf im aktiven Lebenszyklus der Unterlagen fälschlich auf einen dauerhaften Schutzbedarf geschlossen, etwa bei klassifizierten Unterlagen. Eine Person hat bei Akten aus einem Amt von Willkür bei der Vergabe von Schutzfristen gesprochen, da man einfach flächendeckend 50 bis 80 Jahre Schutzfrist vergebte, nur weil irgendwo «geheim» auf einem Dokument stehe.
- Ein Dossier unter verlängerter Schutzfrist enthielt nur Zeitungsartikel oder Unterlagen über Vorgänge, die bereits medial bekannt sind.

Als Gründe für zu lange Fristen vermuten Befragte erstens einen Mangel an historischem Kontextwissen, um die Beurteilung korrekt vorzunehmen. Zweitens wird bemängelt, dass es kaum politische Folgen habe, wenn eine Schutzfrist bloss präventiv verlängert werde. Dies verhindere die Bereitschaft zu einer sorgfältigen Prüfung verlängerter Schutzfristen, gleichzeitig werde verkannt, dass dadurch der Aufwand für die Behandlung von Einsichtsgesuchen steige.

9.5 Transparenz der Vergabe von Schutzfristen für die Öffentlichkeit

9.5.1 Bestehende Praxis

Die Internetseite des Bundesarchivs gibt für Personen, die nach Unterlagen recherchieren wollen, einen allgemeinen Überblick über die verschiedenen Schutzfristen.²³ Dort wird bezüglich verlängerter Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 1 direkt auf den Anhang 3 der VBGA verwiesen. An gleicher Stelle ist die Liste der nach Art. 12 Abs. 2 verlängert geschützten Unterlagen verlinkt.

Wer in der Online-Recherche auf noch geschützte Unterlagen stösst, erhält den Hinweis «in Schutzfrist» ohne präzise Angabe des Grundes: Es könnte sich somit um eine ordentliche Schutzfrist oder eine verlängerte Schutzfrist handeln.

²³ <https://www.recherche.bar.admin.ch/recherche/#/de/informationen/schutzfristen-und-einsichtsgesuche>; 31.8.2020

Die Begründungen der anbietepflichtigen Stellen, mit denen sie Bestände mit verlängerter Schutzfrist dem Bundesarchiv melden, und auch der zusammenfassende erläuternde Bericht des Bundesarchivs zum Revisions- und Nachführungsantrag für Anhang 3 VBGA mit den summarischen Begründungen werden nicht aktiv publiziert. Die Meldeformulare mit den Begründungen bestehen nicht seit Inkrafttreten des Gesetzes, sondern wurden später eingeführt.

Hieraus ergibt sich, dass sich interessierte Personen nicht ohne weiteres über die Gründe für verlängerte Schutzfristen informieren können. Nach Informationen des Bundesarchivs wird der erläuternde Bericht regelmässig gestützt auf das BGÖ verlangt und auch herausgegeben.

9.5.2 Einschätzungen der Akteure

Abliefernde Stellen: In der Tendenz spricht aus Sicht der interviewten abliefernden Stellen nicht viel dagegen, die Begründungen öffentlich zu machen. Nur bei einer Stelle wurde eine Veröffentlichung explizit abgelehnt. Das grösste Hindernis könnte der Inhalt der Begründung sein, da darin möglicherweise bereits schützenswerte Informationen enthalten sind. Hauptargument für die Veröffentlichung ist die Transparenz, die dadurch gegenüber der Öffentlichkeit hergestellt wird, was zu einem besseren Verständnis der Schutzfristen und zu einer grösseren Kontrolle durch die Öffentlichkeit führen könnte.

Bundesarchiv: Die befragten Mitarbeitenden des Bundesarchivs teilen die Einschätzungen der abliefernden Stellen. Auch sie weisen darauf hin, dass bei Veröffentlichung der Begründungen konsequent darauf geachtet werden müsste, dass diese keine schützenswerten Informationen enthalten.

9.6 Unterlagen, die vor der Archivierung öffentlich zugänglich waren

9.6.1 Rechtliche Grundlagen

Nach Art. 9 Abs. 2 BGA bleiben Unterlagen, die vor der Archivierung öffentlich zugänglich waren, auch danach weiterhin zugänglich. Der Nachweis, dass Unterlagen öffentlich waren, wird jedoch der einsichtswilligen Person auferlegt, sofern die Öffentlichkeit nicht gesetzlich geregelt ist (Art. 15 Abs. 3 VBGA).

9.6.2 Bestehende Praxis

Gemeldete Dossiers

Gemäss den Meldeformularen des Bundesarchivs zur Ablieferung von Unterlagen mit besonderer Schutzfrist müssen anbietepflichtige Stellen auch die nach Art. 9 Abs. 2 frei zugänglichen Unterlagen separat zur Ablieferung anmelden (Art. 5 Abs. 2 WAA²⁴). Solche Bestände, die integral aus bereits veröffentlichten Unterlagen bestehen, wurden schon abgeliefert. Sie machen aber einen geringen Anteil am Gesamtbestand des Bundesarchivs aus (ca. 65'000 Dossiers also etwas mehr als 1% des Gesamtbestands). Es handelt sich z.B. um Parlamentsdebatten oder Pressemappen. Bei diesen Unterlagen erübrigt sich die Nachweispflicht der recherchierenden Person.

Gemischte Dossiers

Bereits einmal veröffentlichte Unterlagen dürften daneben jedoch oft auch zusammen mit nicht veröffentlichten Unterlagen in Dossiers abgeliefert werden, weil sich dies aus dem inhaltlichen Zusammenhang eines Dossiers ergibt. Das Bundesarchiv hat keine Statistik darüber, wie häufig diese Konstellation besteht. Aussagen von Mitarbeitenden zufolge dürfte sich die Mehrheit der archivierten Unterlagen, die schon einmal öffentlich waren, in solchen gemischten und damit einer Schutzfrist unterstellten Dossiers befinden.

Dieser Teil der Unterlagen ist somit bisher nicht ohne weiteres einsehbar. Zu wissen, dass Unterlagen schon öffentlich waren, erfordert somit Vorkenntnisse der nachforschenden Person über den Inhalt der Dossiers.

Einheit des Dossiers

Weil ausserdem das Bundesarchiv Unterlagen nur in Form ganzer Dossiers zugänglich macht (Einheit des Dossiers), müsste das gesamte Dossier aus bereits veröffentlichten Unterlagen bestehen, damit es zugänglich ist und die gesuchstellende Person müsste dies nachweisen. Dies schliesst faktisch den freien Zugang zu solchen Dossiers und den darin enthaltenen öffentlichen Unterlagen aus. Dem Bundesarchiv sind denn auch keine solchen Fälle bekannt. Das Thema der Einheit des Dossiers wird in Kapitel 14, Abschnitt 14.1 vertieft beleuchtet.

²⁴ Weisungen des Bundesarchivs vom 28. September 1999 über die Anbietepflicht und die Ablieferung von Unterlagen an das Bundesarchiv.

9.7 Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen

Die vom Pflichtenheft vorgegebenen Fragen der Evaluation werden aufgrund der Vorabklärungen und der gemachten Erhebungen der Evaluation zur Beantwortung wie folgt umstrukturiert, angepasst und ergänzt.

Funktioniert der Prozess der Vergabe der Schutzfristen zweckmässig und zielführend? (Vollzug bei der Vergabe von Schutzfristen)	Bezug zu Frage
Erfolgt die Vergabe von verlängerten Schutzfristen einheitlich, verhältnismässig und gut begründet? Genügen hierfür die gesetzlichen Kriterien?	4.1.1., 4.1.2, 4.1.3
Welche Schwierigkeiten bestehen bei der Vergabe verlängerter Schutzfristen, insbesondere bezüglich des gesetzlich vorgesehenen Prozesses?	4.1.1.
Wie wird die freie Einsicht in Unterlagen gewährleistet, die schon vor der Archivierung öffentlich zugänglich waren?	neu
Besteht für die Öffentlichkeit genügend Transparenz über die Vergabe der verlängerten Schutzfristen und den Prozess für die Einsichtnahme	4.1.4

Erfolgt die Vergabe von verlängerten Schutzfristen einheitlich, verhältnismässig und gut begründet? Genügen hierfür die gesetzlichen Kriterien?

Inwiefern die verlängerten Schutzfristen einheitlich, verhältnismässig und gut begründet vergeben werden, konnte im Rahmen der Evaluation nicht abschliessend untersucht werden. Die Beantwortung der Evaluationsfrage stützt sich primär auf Erhebungen zum Vorgehen bei der Festlegung der Schutzfristen sowie auf Einschätzungen der involvierten Akteure.

Gut ein Viertel aller Dossiers im Bundearchiv sind verlängert geschützt: Rund 22% aller Dossiers im Bundesarchiv sind aktuell nach Art. 11 BGA geschützt (nach Personennamen erschlossen, besonders schützenswerte Personendaten), weitere 5% nach Art. 12 BGA (öffentliche und private Schutzinteressen). Die Häufigkeit und der Anteil solcher Dossiers unterscheiden sich zwischen den Departementen stark. Da sich die Inhalte der Bestände ebenfalls stark unterscheiden, kann hieraus nicht auf eine uneinheitliche Praxis geschlossen werden.

Abliefernde Stellen verantworten verlängerte Schutzfristen weitgehend autonom: In prozessualer Hinsicht wurde der Fokus auf verlängerte Schutzfristgen nach Art. 12 BGA gelegt, bei denen eine Interessenabwägung notwendig ist. Zwischen den abliefernden Stellen bestehen Unterschiede bezüglich der Zuständigkeit zur Festlegung. Der Zentralisierungsgrad der Departemente bei der Festlegung Schutzfristen ist unterschiedlich, so dass nicht in allen Departementen von einer Koordination zwischen den abliefernden Stellen ausgegangen werden kann. Das Bundesarchiv ist bei allen Verlängerungen beratend involviert und drängt auf rechtlich abgestützte Begründungen und das Prinzip «nur so viel Schutz wie nötig», der Entscheid und die Verantwortung liegen jedoch letztlich in der Autonomie der abliefernden Stelle, die als einzige den Inhalt der zu schützenden Unterlagen kennt (siehe auch nächste Evaluationsfrage). Die Begründungen werden nicht aktiv publiziert.

Bedeutender Ermessensspielraum, unterschiedliche Bewertung seiner Anwendung: Die in Art. 12 BGA formulierten und in Art. 14 Abs. 3 konkretisierten Kriterien für die Beurteilung, ob eine verlängerte Schutzfrist notwendig ist, beinhalten einen bedeutenden Spielraum. Diese Einschätzung teilen die meisten befragten Nutzenden des Bundesarchivs und eine Mehrheit der abliefernden Stellen, die sich zu dieser Frage äusserten. Unterschiedlich sehen (verwaltungsexterne) Nutzende und abliefernde Stellen, wie damit in der Praxis umgegangen wird. Aus der Sicht vieler Nutzenden sind unverhältnismässig lange Schutzfristen z.B. aufgrund mangelhafter Sorgfalt oder präventiver Vorsicht keine Seltenheit. Bei den abliefernden Stellen wird der Spielraum überwiegend positiv gesehen. Die abstrakten Kriterien erlaubten eine dem Einzelfall angepasste Auslegung. Diese Haltung zeigt sich auch daran, dass nur eine Minderheit der abliefernden Stellen über konkretisierende Weisungen verfügt oder sich solche wünscht. Eine Stelle regte eine Konkretisierung und eine Harmonisierung der verschiedenen Bestimmungen zu Schutzinteressen in den Bereichen Archivierung, Informationssicherheit und Öffentlichkeitsprinzip an. Dabei könne an laufende Bemühungen im Bereich Informationsschutz angeknüpft werden.

Erfahrungen aus Einsichtsverfahren bleiben meist ungenutzt: Die Verkürzung der Schutzfristen von Bundesratsunterlagen von 50 auf 30 Jahre ist eine Ausnahme. In aller Regel bleiben verlängerte Schutzfristen unangetastet. Möglicherweise bestehen aber weitere Bestände, deren Schutzbedarf bei einer Neubeurteilung anders eingeschätzt würde als zum Zeitpunkt der Ablieferung. Hinweise dazu könnte ein Monitoring der Bewilligungspraxis von Einsichtsgesuchen geben: Wenn in Dossiers aus dem gleichen Bestand regelmässig Einsicht (ohne Auflagen) gewährt wird, könnte dies ein Anlass sein, die bestehende Schutzfrist zu hinterfragen. Dossiers, deren Einsicht ohne Auflagen gewährt wird, könnten potenziell direkt von der Schutzfrist ausgenommen werden.

Fazit: Die Evaluationsfrage kann nicht abschliessend beantwortet werden. Für die Festlegung von verlängerten Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 1 BGA besteht jedoch ein bedeutender Ermessensspielraum, bei gleichzeitig weitgehender Autonomie der abliefernden Stellen und fehlender Transparenz über die konkreten Gründe verlängerter Schutzfristen. Dies ermöglicht potenziell uneinheitliche und unverhältnismässige Verlängerungen von Schutzfristen, begünstigt Misstrauen der Nutzenden des Bundesarchivs und untergräbt die Legitimation der verlängerten Schutzfristen selbst. Weil der Rechtsweg im Einsichtsverfahren nur selten beschritten wird (vgl. Kapitel 11), werden Schutzfristen in aller Regel von keiner unabhängigen Stelle überprüft. Erfahrungen aus den Einsichtsverfahren werden zudem kaum genutzt, um bestehende Schutzfristen zu hinterfragen. Gleichzeitig sind Schutzfristen, die nur so lang wie wirklich nötig sind im Interesse aller Stellen, weil unnötige Einsichtsverfahren vermieden werden können.

Empfehlungen:

- **E11 – Ermessensspielraum verringern:** Die involvierten Bundesstellen prüfen, inwieweit eine Harmonisierung und Konkretisierung der Kriterien für den Schutz öffentlicher und privater Interessen in den Rechtsbereichen des Informationsschutzes

(Klassifizierung), des Öffentlichkeitsprinzips und der Archivierung möglich und sinnvoll ist.

- **E12 – Aus Einsichtsverfahren lernen:** Es wird die Machbarkeit eines Monitorings von Einsichtsbewilligungen geprüft, aus dem Anhaltspunkte über den tatsächlichen Schutzbedarf der archivierten Informationen gewonnen werden können.
- *Empfehlungen zu institutioneller Sicherung und Transparenz siehe nachfolgend (E13 – Kontrolle verlängerter Schutzfrist und E14 – Veröffentlichung von Begründungen)*

Welche Schwierigkeiten bestehen bei der Vergabe verlängerter Schutzfristen, insbesondere bezüglich des gesetzlich vorgesehenen Prozesses?

Praktisches Vorgehen entspricht nicht den rechtlichen Grundlagen: Gemäss Art. 12 Abs. 1 BGA legt der Bundesrat die entsprechenden Schutzfristen fest. Änderungen der Liste von verlängert geschützten Unterlagen (Anhang 3 VBGA) liegen gemäss Art. 14 Abs. 5 VBGA in der Kompetenz des Eidgenössischen Departement des Innern. Wie das weiter oben beschriebene Vorgehen (vgl. vorherige Evaluationsfrage) bei der Bestimmung verlängerter Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 1 zeigt, konnte der gesetzlich vorgesehene Prozess in der Praxis nicht eingehalten werden und wurde vom Bundesarchiv nicht als praktikabel eingestuft. Vielmehr bleibt der Entscheid über verlängerte Schutzfristen faktisch den abliefernden Stellen überlassen. Dabei wurde davon ausgegangen, dass nur sie volle Einsicht in die Unterlagen haben.

Fazit: Die weitgehend autonome Festlegung verlängerter Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 1 BGA durch die abliefernden Stellen entspricht nicht der Absicht des Gesetzgebers und begünstigt tendenziell die Schutzinteressen gegenüber dem Interesse an Transparenz.

Da die Praxis nicht den Rechtsgrundlagen entspricht, muss entweder die Praxis dem Recht oder das Recht der Praxis angepasst werden. Angesichts des festgestellten Ermessensspielraums der abliefernden Stellen ist es empfehlenswert, die institutionelle Sicherung gegen zu lange Schutzfristen und Koordination wieder zu verstärken, wie dies der Gesetzgeber ursprünglich beabsichtigt hat. Das Bundesarchiv hat zwar die nötige Expertise, ist hierfür aufgrund seiner aktuellen Stellung als Amt möglicherweise zu schwach. Übernimmt das EDI die ihm gemäss BGA und VBGA zugedachte Kontrollfunktion, besteht die Gefahr von Interessenkonflikten, wenn Schutzfristen des eigenen Departements festzulegen sind. Somit empfiehlt es sich eventuell, die Kontrollfunktion einer verwaltungsunabhängigen Instanz zu übertragen, wie sie beispielsweise der EDÖB darstellt. Es kann im Rahmen solcher Überlegungen auch geprüft werden, das Bundesarchiv unabhängiger zu positionieren. Dabei scheint es auch sinnvoll, der kontrollierenden Stelle Einsichtsrechte zu gewähren.

Empfehlung:

- **E13 – Kontrolle verlängerter Schutzfristen:** Die Festlegung verlängerter Schutzfristen aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen unterliegt einer Kontrolle durch eine von den abliefernden Stellen möglichst unabhängige Instanz.

Besteht für die Öffentlichkeit genügend Transparenz über die Vergabe der verlängerten Schutzfristen und den Prozess für die Einsichtnahme?

Wenig Transparenz über die Vergabe der verlängerten Schutzfristen: Zwar wird der Öffentlichkeit kommuniziert, welche Arten von Schutzfristen es gibt, und die Bestände und Dossiers mit verlängertem Schutz nach Art. 12 sind dokumentiert (in Anhang 3 der VBGA, Liste verlängert geschützter Dossier auf Internet). Die Gründe, weshalb ein Bestand oder ein konkretes Dossier geschützt ist, werden jedoch weder aktiv veröffentlicht noch den Recherchierenden im Online-Katalog mitgeteilt. Transparenz hierüber wäre aus mehreren Gründen wünschenswert: Die Begründungen verlängerter Schutzfristen würden einer öffentlichen Kontrolle unterstellt, gleichzeitig dürfte die Legitimität und Akzeptanz der (gut) begründeten Verlängerungen steigen. Nutzende können potenziell Nutzen und Chancen ihres Einsichtsgesuchs besser abschätzen. Zu beachten ist, dass die Begründungen verlängerter Schutzfristen selbst keine schützenswerten Informationen preisgeben dürfen, was ihre Aussagekraft in bestimmten Fällen etwas schmälern dürfte.

Fazit: Interessierte Personen können sich über die Gründe verlängerter Schutzfristen nicht ohne weiteres informieren. Mehr Transparenz wäre grundsätzlich im Interesse aller beteiligten Akteure.

Empfehlung:

- ***E14 – Veröffentlichung von Begründungen:*** Die Begründungen der abliefernden Stelle für verlängerte Schutzfristen werden veröffentlicht. Bei der Online-Suche wird bei Unterlagen in Schutzfrist über die Art der Schutzfrist informiert und auf die konkrete Begründung verwiesen.

Wie wird die freie Einsicht in Unterlagen gewährleistet, die schon vor der Archivierung öffentlich zugänglich waren?

Art. 9 Abs. 2 BGA stösst in der Praxis an Grenzen: Unterlagen, die schon vor der Archivierung zugänglich waren, müssen gemäss Art. 9 Abs. 2 BGA ab ihrer Ablieferung frei zugänglich sein. In der Praxis wird nur ein Teil – vermutlich eine Minderheit – der entsprechenden Unterlagen als integrale Dossiers abgeliefert und ohne Schutzfrist archiviert. Die Mehrheit der Unterlagen dürften sich in vermischten Dossiers mit anderen, noch nicht zugänglichen Unterlagen befinden und damit faktisch einer Schutzfrist unterworfen sein. Das Prinzip der Einheit des Dossiers vereitelt den freien Zugang zu diesen Dokumenten. Zusätzlich auferlegt der Gesetzgeber der gesuchstellenden Person den Nachweis der Öffentlichkeit, was sich als praxisfremd erwiesen hat.

Fazit: Der Grundsatz, wonach bereits öffentliche Unterlagen frei zugänglich bleiben müssen, ist wegen der Nachweispflicht der gesuchstellenden Person und dem Prinzip der Einheit des Dossiers, nicht verwirklicht. Es erscheint zumutbar, dass die archivierungspflichtigen Stellen künftig die Information über die Öffentlichkeit von Unterlagen vormerken. (vgl. Abschnitt 14.1)

Empfehlung

- **E15 Nachweispflicht streichen:** Gesuchstellende Personen sind von der Last, die Öffentlichkeit von Unterlagen vor der Archivierung nachzuweisen, zu befreien.
- vgl. auch Empfehlungen im Zusammenhang mit der Einheit des Dossiers (Abschnitt 14.4, E48-E52)

10 Archivgut zugänglich machen

10.1 Einleitung

10.1.1 Zweck, Ablauf und Zuständigkeiten

Zweck: Sicherstellen, dass die Nutzenden das von ihnen gesuchte Archivgut finden können, und dass sie in die ihnen frei zugänglichen Unterlagen Einsicht erhalten.

Vorgesehener Ablauf und Zuständigkeiten: Das Bundesarchiv stellt den Nutzenden Findmittel und unentgeltliche Beratung zur Verfügung. Als weitere Dienstleistung erledigt das Bundesarchiv schriftliche Rechercheaufträge. Die Findmittel (Verzeichnisse, Listen etc.) beschreiben das Archivgut anhand der Metadaten und ordnen es in einem Archivplan systematisch ein (Art. 17 BGA, Art. 12 VBGA). Findmittel mit Personennamen, die selbst besonders schützenswerte Personendaten enthalten, dürfen jedoch nicht frei publiziert werden, da sie selbst der verlängerten Schutzfrist nach Art. 11 BGA unterstehen. Die gefundenen frei zugänglichen Dossiers können beim Bundesarchiv bestellt und eingesehen werden. Abliefernde Stellen können auch während der Schutzfrist in die von ihnen abgelieferten Unterlagen Einsicht nehmen, wobei bei Personendaten Einschränkungen bestehen (Art. 14 BGA). Die Auskunft und Einsicht für betroffene Personen richtet sich nach Art. 15 BGA, welche auf die Regelungen des Datenschutzgesetzes (Art. 8 bis 10 DSG) verweist (dieses Thema wird in Kapitel 11 behandelt).

10.1.2 Themen und Vorgehen der Evaluation

In der Evaluation soll zum einen das Zugangsangebot untersucht werden. Es interessiert, ob die zur Verfügung stehenden Informationen, Findmittel und die Recherchemöglichkeiten genügen, damit die Nutzenden die Unterlagen finden und Einsicht nehmen können. In einem zweiten Schritt wird das Spannungsfeld zwischen neuen Möglichkeiten der Recherche in digitalisiertem Archivgut und dem Schutz von Personendaten beleuchtet. Hier geht es somit auch um die Koordination von BGA und Datenschutzrecht.

Das Kapitel stützt sich auf Auskünfte der betroffenen Akteure (Bundesarchiv, Umfrage und Interviews bei anbietepflichtigen Stellen, Umfrage und Interviews bei Nutzenden des Bundesarchivs), statistische Angaben des Bundesarchivs und weiterführende Analysen (Rechtsgrundlagen, Kommunikation und Praxis des Bundesarchivs).

10.2 Zugangsangebot des Bundesarchivs

10.2.1 Praxis des Bundesarchivs

Das Bundesarchiv hat den Zugang zum Archivgut in den vergangenen Jahren schrittweise digitalisiert. Dies betrifft sowohl die Recherche als auch die Konsultation der Unterlagen.

Digitalisierte Recherche

Die Findmittel des Archivbestands sind nahezu flächendeckend digitalisiert. Nutzende können anhand der Metadaten in der Mehrheit der Bestände des Bundesarchivs online recherchieren, also unabhängig von Zeit und Ort.

Eine Ausnahme bilden Unterlagen, die nach Art. 11 BGA verlängert geschützt sind, da hier das Risiko besteht, dass besonders schützenswerte Personendaten bereits in den Metadaten enthalten sind. Für diese Bestände ist die Recherche nur im lokalen digitalen Katalog vor Ort möglich (vgl. Abschnitt 10.3). Es handelt sich dabei um eine bedeutende Einschränkung, sie betrifft gut einen Fünftel aller Dossiers (vgl. Abschnitt 9.2). Bestände mit Unterlagen, die älter als 50 Jahre sind und keiner Schutzfrist mehr unterstehen, stehen für die Recherche im Volltext zur Verfügung, soweit sie digitalisiert sind.

Wenn Nutzende sich bei der Online-Recherche nicht bewusst sind, dass bestimmte Unterlagen nicht verzeichnet sind, besteht das Risiko, dass sie im Bundesarchiv eigentlich vorhandene Unterlagen übersehen.

Das Bundesarchiv informiert wie folgt über die Lücke:

- Auf der Website des Bundesarchivs wird unter «Recherche – Suchen» informiert, dass «fast» alle Bestände recherchiert werden können.²⁵
- Wer unter [recherche.bar.admin.ch](https://www.recherche.bar.admin.ch) auf «Informationen – Registrieren & Identifizieren» klickt, wird mit folgendem Satz informiert: «Metadaten, die besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten, können erst nach Ablauf der Schutzfrist publiziert werden. Diese Metadaten sind nur im Lesesaal einsehbar».²⁶
- Wer unter [recherche.bar.admin.ch](https://www.recherche.bar.admin.ch) auf «Informationen – Bestellen und Konsultieren» klickt, erhält unter «Bestellkorb» die Information: «Einige Unterlagen werden aus

²⁵ <https://www.bar.admin.ch/bar/de/home/recherche/suchen.html>; 23.9.2020

²⁶ <https://www.recherche.bar.admin.ch/recherche/#/de/informationen/registrieren-und-identifizieren>; 23.9.2020

rechtlichen Gründen online nicht angezeigt. Diese bestellen Sie über die Funktion „Dossiers manuell zum Bestellkorb hinzufügen“.²⁷

- Zudem erhalten die Nutzenden der Online-Recherche bei Suchresultaten, die unterdrückt werden, einen Hinweis, dass gewisse Metadaten nicht angezeigt werden können. Schliesslich informieren die Mitarbeitenden des Bundesarchivs im persönlichen Kontakt mit den Nutzenden über die Lücke im Online-Katalog.

Keine Information findet sich hingegen direkt auf der Oberfläche des Online-Zugangs, auf der die Nutzenden ihre Suchanfrage eingeben können²⁸. Das Bundesarchiv begründet diese nicht sehr offensive Information u.a. damit, dass in anderen Archiven teils noch weniger Daten online recherchiert werden können, dass der Sachverhalt komplex sei und dass die Lücke nicht für alle Nutzenden gleich wichtig sei.

Unterstützung der Recherche

Online informiert das Bundesarchiv an zwei Orten über die Recherche-Möglichkeiten

- Unter *bar.admin.ch* unterhält es eine Rubrik «Recherche». Hier erhalten die Nutzenden Recherchetipps zu spezifischen Themen und Inventare, welche eine Übersicht über die archivierten Bestände bestimmter Themenbereiche gebe.
- Unter der Online-Suche *recherche.bar.admin.ch* wird in verschiedenen Rubriken über Suchmöglichkeiten, etc. bis zur Konsultation informiert. Weiter wird über das Beratungsangebot informiert.

Neben einem Benutzerhandbuch und verschiedenen Informationen zur Recherche hat das Bundesarchiv auch seine Beratungsdienstleistungen digitalisiert. So bietet es an drei Tagen pro Woche einen online-Chat mit Mitarbeitenden des Bundesarchivs an (5 Stunden pro Tag), für komplexere Anfragen ist eine E-Mail-Anfrage möglich. Der Support schliesst ein gemeinsames Browsing mit den Nutzenden in den Zugangssystemen ein. Zudem steht rund um die Uhr ein Chatbot (in einer Beta-Version in Deutsch) zur Verfügung. Die persönliche Rechercheberatung vor Ort wurde 2016 abgeschafft.

Konsultation des Archivguts

Die grosse Mehrheit der Bestände im Bundesarchiv sind noch nicht digitalisiert. Seit der Einführung des Onlinezugangs Ende 2019 können Nutzende jedoch auch analoge Bestände digital bestellen und digitalisiert konsultieren. Das Bundesarchiv verspricht, in der Regel innerhalb von zwei Wochen die bestellten Unterlagen zu digitalisieren und zur Verfügung zu

²⁷ <https://www.recherche.bar.admin.ch/recherche/#/de/informationen/bestellen-und-konsultieren>; 23.9.2020

²⁸ <https://www.recherche.bar.admin.ch/recherche/#/de/suche/einfach>; 23.9.2020

stellen («Digitalisierung on demand»; BAR 2020a: 12). Nachdem anfangs längere Lieferfristen zu verzeichnen waren, betragen diese Stand Ende September 2020 gemäss Auskunft des Bundesarchivs unter zwei Wochen. Allerdings besteht aktuell noch eine Mengenbeschränkung (Anfang November 2020 ein Dossier pro Nutzende/n und Bestellung), weil die Digitalisierungsinfrastruktur des Bundesarchivs noch nicht ausreicht, um alle Aufträge zu digitalisieren.

Weiterhin können Nutzende Unterlagen auch zur Konsultation in den Lesesaal bestellen. Es besteht eine Obergrenze von maximal zwölf Archivschachteln pro Tag; es gab vor der Einführung dieser Mengenbeschränkung nach Auskunft des Bundesarchivs nur wenige Nutzende, die mehr Schachteln pro Tag konsultierten.

Die Lesesäle sind von Dienstag bis Donnerstag jeweils ab 9.00 bis 19.00 geöffnet. Bundesstellen können die Unterlagen auch in ihr Amt senden lassen.

Die Konsultation digitaler Unterlagen soll zum Standard werden. Das Bundesarchiv will künftig alle Bestellungen digital ausliefern können und gleichzeitig das Angebot vor Ort sukzessive reduzieren. Nach Auskunft des Bundesarchivs ist dieses Ziel nach wie vor realistisch. In noch zu definierenden begründeten Ausnahmefällen sei eine Konsultation analoger Unterlagen auch dann weiterhin möglich. Die Öffnungszeiten des Lesesaals werden voraussichtlich ebenfalls reduziert. Die Umsetzung hiervon ist noch nicht konzipiert.

10.2.2 Nutzung des Zugangsangebots

Jährlich konsultieren Nutzende des Bundesarchivs zwischen 30'000 und 40'000 Archiveinheiten (meist Dossiers). Digitale Auslieferungen nahmen zwar bereits bis 2019 zu, waren aber immer noch eher die Ausnahme als die Regel. Nach Auskunft des Bundesarchivs ist mit dem umfassenden Online-Zugang der Anteil digitaler Auslieferungen parallel zur Anzahl Bestellungen stark angestiegen. Insgesamt lieferte das Bundesarchiv seit Inbetriebnahme des Online-Zugangs ein Drittel der Bestellungen digital aus.

15% der Auslieferungen gingen zuletzt an Verwaltungsstellen. Verwaltungsexterne Nutzende stellen somit mit Abstand die Mehrheit der Nutzenden dar.

Die Zahl der Einzelbesucher in Lesesälen bewegte sich seit 2015 zwischen rund 1'000 und 1'500 Personen pro Jahr, pro Tag waren durchschnittlich zwischen 21 und 26 Personen anwesend. Auch die Zahl schriftlicher Recherchen schwankte ohne klaren Trend, im Jahr 2019 waren es 1'921.

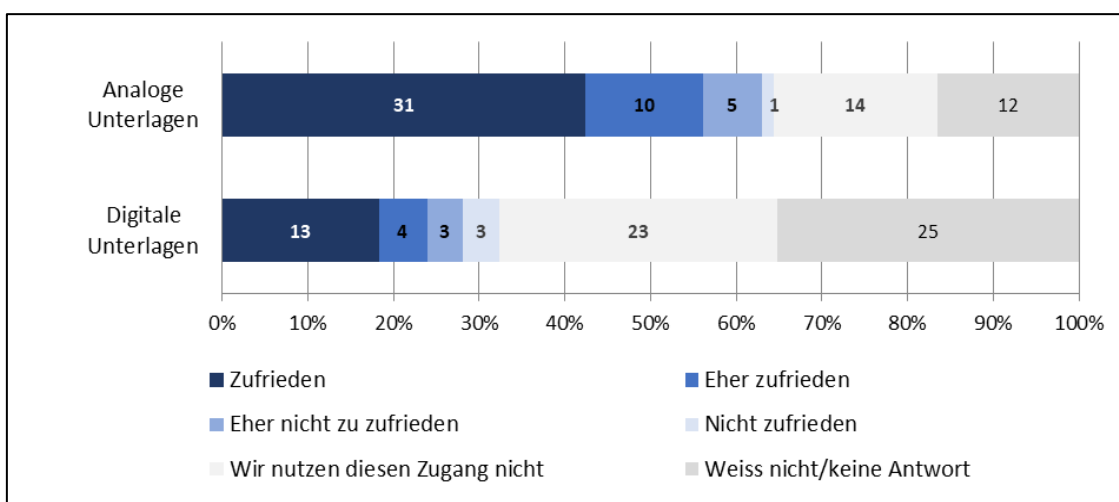
Tabelle 10-1: Statistische Angaben zur Nutzung des Bundesarchivs

	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Anzahl Einzelbesucher pro Jahr in Lesesälen	1'403	1'007	1'510	1'456	1'412	869	729
Anzahl konsultierte Archiveinheiten	35'461	36'367	36'285	39'177	30'686	30'741	25'948
Anzahl digital ausgelieferte Archiveinheiten (Anteil an allen konsultierten in %)	3'978 (11%)	3'432 (9%)	3'046 (8%)	3'031 (8%)	2'083 (7%)	1'117 (4%)	-
Anzahl von Verwaltungsstellen konsultierte (Anteil an allen konsultierten in %)	5'426 (15%)	5'420 (15%)	4'795 (13%)	2'618 (7%)	2'692 (9%)	3'058 (10%)	3'484 (13%)
Anzahl schriftliche Recherchen	1'921	2'037	1'932	1'712	2'051	2'230	2'027

Quelle: Schweizerisches Bundesarchiv in Zahlen 2019 (BAR 2020a).

10.2.3 Einschätzungen der abliefernden Stellen

Die abliefernden Stellen sind mit dem Zugang zu ihren eigenen Unterlagen überwiegend (eher) zufrieden (Abbildung 10-1). 6 von 47 Antwortenden Stellen sind (eher) nicht zufrieden bezüglich des Zugangs zu analogen Unterlagen. Beim Zugang zu digitalen Unterlagen ist die Unzufriedenheit relativ gesehen grösser, wobei hier nur eine Minderheit eine Bewertung abgab. Hier kommen 6 unzufriedene auf 23 antwortende Stellen.

Abbildung 10-1: Umfrage bei A: Zufriedenheit mit dem Zugang zu eigenen Unterlagen

Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 38: «Wie zufrieden sind Sie mit dem Zugang Ihrer Stelle zu Ihren eigenen im BAR archivierten Unterlagen?»

Vierzehn Stellen berichteten in der Umfrage von konkreten Schwierigkeiten in der Praxis. Mehrfach genannt werden dabei eine zu lange Dauer bei der Auslieferung von Digitalisaten (Versprechen von 2-3 Arbeitstagen kann nicht eingehalten werden) und eine auf zu wenige Personen beschränkte oder unklare Regelung der Zugangsrechte. Auch Schwierigkeiten bei der Auffindbarkeit von Informationen werden erwähnt, was aber teils auch mit der Aufbereitung der Dossiers bei der Ablieferung durch die eigene Stelle oder ihrer Vorgängerorganisation in Verbindung gebracht wird.

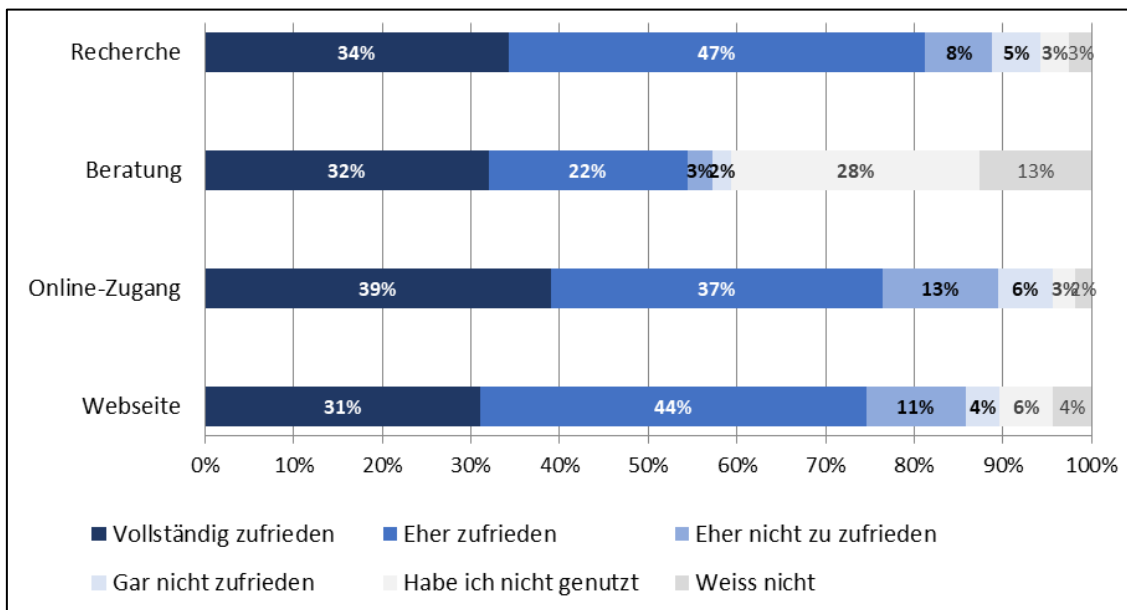
10.2.4 Einschätzungen der Nutzenden

Allgemeine Einschätzungen (Umfrage)

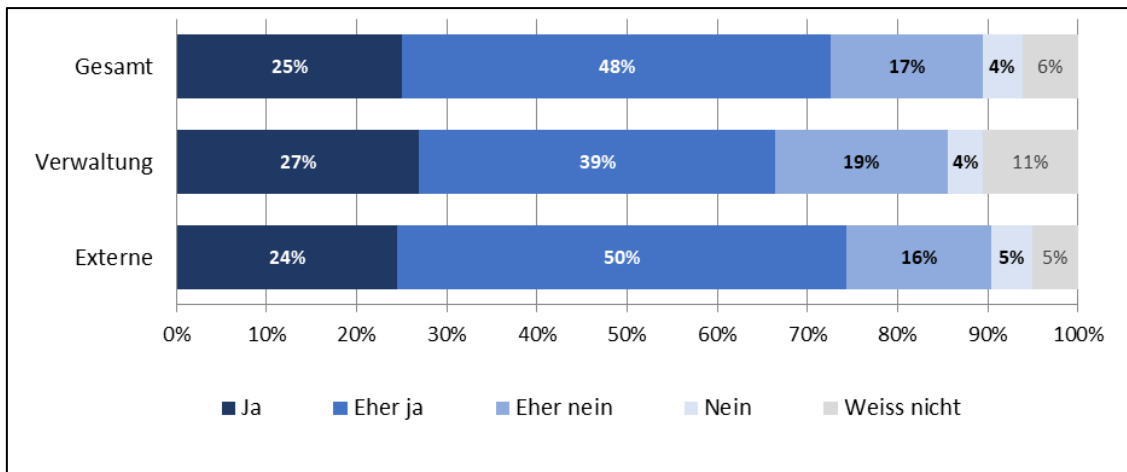
Die Nutzenden sind mit den verschiedenen Zugangs-Dienstleistungen des Bundesarchivs grossmehrheitlich vollständig oder eher zufrieden, mit graduellen Unterschieden zwischen den verschiedenen Dienstleistungen (Abbildung 10-2). Der Anteil (eher) Zufriedener liegt zwischen 75% und 81% der Befragten. Bei der Beratung durch Bundesarchiv-Mitarbeitende beträgt der Anteil (eher) Zufriedener an den Antwortenden mehr als 90% (ohne «Weiss nicht» und «Habe ich nicht genutzt»).

Gleichwohl stossen die Befragten mit den Suchinstrumenten an gewisse Grenzen (Abbildung 10-3): Die Suchinstrumente im Online-Zugang genügen für 25% der Befragten vollumfänglich, um gesuchte Unterlagen zu finden, weitere 48% finden, sie genügten eher. 21% teilen diese Einschätzung (eher) nicht.

Zudem war knapp einem Viertel der Teilnehmenden an der Online-Befragung nicht bewusst (23%), dass in der Onlinerecherche aus Gründen des Datenschutzes nicht alle Dossiers mit Personendaten angezeigt werden. 41% der Befragten gaben an, davon zu wissen, aber nachfragen oder nachschlagen zu müssen, welche Unterlagen genau ausgeschlossen sind. 31% gaben an, hierüber informiert zu sein (Frage 7. 6%: weiss nicht oder Online-Zugang nicht benutzt). Das Bundesarchiv bestätigte, dass auch archivaffine Personen teils nicht wüssten, welche Dossiers im Online-Zugang nicht angezeigt werden. Ein Usability-Test habe gezeigt, dass ein Hinweis bei der Trefferanzeige auf die mögliche Lücke von den Nutzenden übersehen werde.

Abbildung 10-2: Umfrage bei N: Zufriedenheit mit den Zugangsangeboten des Bundesarchivs?

Umfrage bei N. N: 500; Verwaltung: 104; Externe: 396. Antworten auf Frage 5: «Wie zufrieden sind Sie mit den folgenden Zugangsangeboten des Bundesarchivs?»

Abbildung 10-3: Umfrage bei N: Genügen des Online-Zugangs zum Auffinden der Unterlagen

Umfrage bei N. N: 500; Verwaltung: 104; Externe: 396. Antworten auf Frage 6: «Genügen die im Online-Zugang zur Verfügung gestellten Suchinstrumente des Bundesarchivs Ihrer Erfahrung nach, um die gesuchten Unterlagen zu finden?»

Konkrete Schwierigkeiten (Interviews)

Die interviewten Nutzenden konnten sich zu ihren Schwierigkeiten bei der Recherche im Bundesarchiv äussern und auch Verbesserungsvorschläge anbringen. Insgesamt kam in den Gesprächen zum Ausdruck, dass die Recherche im Bundesarchiv anspruchsvoll ist. Es ist

erforderlich, die Arbeitsweise der Verwaltung zu verstehen, um auch die Ordnung ihrer Unterlagen nachvollziehen zu können. Mehr als die Hälfte der Befragten gab an, auf kompetente Hilfe von Mitarbeitenden des Bundesarchivs angewiesen zu sein. Konkrete Kritikpunkte und Verbesserungswünsche bezogen sich auf die folgenden Themenkreise:

- *Findmittel:* Konkrete Schwierigkeiten beim Auffinden der Unterlagen führen die Nutzenden auf folgende Mängel zurück: wenig aussagekräftige Dossiertitel; schwierig nachvollziehbare Aktenpläne, Rechtschreibfehler in Dossiertiteln oder unterschiedliche Schreibweisen; Unsicherheit darüber, welche Unterlagen in der Online-Suche angezeigt werden (Thema der nach Art. 11 geschützten Unterlagen). Als zusätzlich erschwerend werden Zuständigkeitswechsel innerhalb der Verwaltung und die Mehrsprachigkeit der Bundesverwaltung genannt. Als Nutzender wisse man nicht, in welcher Sprache die Dossiers angelegt worden seien.
- *Öffnungszeiten vor Ort:* Rund die Hälfte der Nutzenden bemängelte die aktuellen Öffnungszeiten oder wünschte sich explizit eine Erweiterung. Damit hängt auch der Wunsch zusammen, ursprünglich analoge Unterlagen weiterhin auch physisch vor Ort einsehen zu können. Zum einen könne man sich bei der Sichtung eines Dossiers schneller einen Überblick verschaffen, zum anderen sei es – wenn auch nicht häufig – in gewissen Fällen für die historische Quellenkritik unerlässlich, das Original zu sehen. Jemand kritisierte explizit die Beschränkung auf zwölf Archiveinheiten pro Tag, weil dies ein effizientes Sichten vieler Dossiers behindere.
- *Unterstützung und Beratung:* Die Beratungsdienstleistungen werden von mehreren interviewten Personen als verbesserungswürdig taxiert. Vereinzelt wird kritisiert, die Qualität der Beratung vor Ort habe nachgelassen: Heute seien die Mitarbeitenden technisch zwar gut ausgebildet, aber das historische Fachwissen sei weniger vorhanden. Die Hilfe im Onlinechat wurde von einem Nutzenden als nicht zielgruppengerecht und deshalb umständlich wahrgenommen (Chatpartner des Bundesarchivs merke nicht, ob eine erfahrene Person oder eine Anfängerin, ein Anfänger die Fragen stelle). Vorgebracht wurde auch, die Qualität der Unterstützung sei personenabhängig. Gewünscht wurden permanent vorhandene Ansprechpersonen vor Ort oder Kurse in Archivrecherche für junge Forschende.
- *Online-Zugang:* Mehrere Befragte wünschen sich noch Verbesserungen, insbesondere kürzere Wartezeiten (Versprechen des Bundesarchivs von zwei Wochen werde nicht eingehalten) oder zumindest eine offene Kommunikation über zu erwartende Wartezeiten. Bemängelt wird von einer Person, umfangreiche Einsichtsgesuche, die viele Dossiers umfassen, seien online deutlich aufwändiger einzureichen, während früher ein Sammelgesuch formuliert werden konnte.

10.3 Erschliessung von Archivgut mit besonders schützenswerten Personendaten

10.3.1 Rechtliche Ausgangslage

Dossiers, die besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten, werden gemäss BGA nicht alle gleich geschützt:

- *Art. 11 BGA – 50 Jahre:* Sind solche Dossiers nach Personennamen erschlossen, gilt in der Regel pauschal eine verlängerte Schutzfrist von 50 Jahren (Art. 11 Abs. 1 BGA). Darunter befinden sich auch Dossiers, die bereits in den Findmitteln besonders schützenswerte Personendaten enthalten (z.B. wenn ersichtlich ist, dass es sich um Dossiers zu Strafverfahren handelt). Damit dem Schutz dieser Personen Rechnung getragen werden kann, legt Art. 12 Abs. 3 VBGA fest, dass auch die Findmittel erst nach Ablauf der Schutzfrist publiziert werden dürfen.
- *Art. 12 BGA – länger als 50 Jahre.* Wird die Frist von 50 Jahren als ungenügend taxiert, ist ein noch längerer Schutz nach Art. 12 BGA möglich (private Interessen). Dies gilt z.B. für Unterlagen zu Adoptionen (120 Jahre). Auch Unterlagen, die nicht nach Personennamen erschlossen sind, aber besonders schützenswerte Personendaten enthalten, können mit Art. 12 BGA verlängert geschützt werden.
- *Art. 9 BGA – 30 Jahre:* Schliesslich sind auch in den übrigen Dossiers zum Teil Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten enthalten.

Dass Art. 11 Abs. 1 BGA nur nach Personennamen erschlossene Dossiers mit besonders schützenswerten Personendaten verlängert schützt, ist Ausdruck der analogen Zeit, als eine gezielte Recherche nach Personen erst in den Metadaten möglich war. Dies schloss zwar nicht aus, dass nachforschende Personen durch Zufall auch in Artikel-9-Dossiers oder Artikel-12-Dossiers auf besonders schützenswerte Personendaten stiessen. Der Gesetzgeber nahm jedoch dieses Risiko solcher Zufallsfunde bewusst in Kauf. Der verlängerte Schutz von besonders schützenswerten Personendaten im Archivbereich wurde gemäss Botschaft des Bundesrats nur für Unterlagen als gerechtfertigt anerkannt, «in denen gezielt nach Informationen über bestimmte Personen gesucht werden kann». Deshalb seien in solchen Fällen nicht nur die Unterlagen, «sondern auch die entsprechenden Verzeichnisse vor öffentlichem Zugang zu schützen» (BBl 1997 959). Gleichzeitig wollten der Bundesrat und der Gesetzgeber solche Unterlagen nicht völlig sperren. Einsichtnahme vor Ablauf der Schutzfrist soll möglich sein, wenn die betroffene Person einverstanden oder seit drei Jahren tot ist, oder wenn es sich um nicht personenbezogene Nachforschungen handelt. Dies setzt auch voraus, dass in den Metadaten eine Recherche möglich ist.

10.3.2 Dossiers nach Art. 11 BGA: Praxis beim Zugang zu den Findmitteln

In der Praxis behandelt das Bundesarchiv die beiden erwähnten Typen von Dossiers, die nach Art. 11 BGA verlängert geschützt sind, gleich: Sowohl Dossiers mit als auch ohne besonders schützenswerte Personendaten in den Findmitteln werden von der Online-Recherche ausgeschlossen. Die Findmittel sind indes im lokal verfügbaren digitalen Katalog des Bundesarchivs vor Ort einsehbar. Wie gesehen machen diese gut einen Fünftel des Gesamtbestands an Dossiers im Bundesarchiv aus. Und wie die Umfrage bei den Nutzenden gezeigt hat, sind sich nicht alle Nutzenden dieser Lücke im Online-Katalog bewusst.

Diese Praxis wirft Fragen auf:

- Für Unterlagen *ohne* besonders schützenswerte Personendaten in den Findmitteln wird mit der aktuellen Praxis der rechtliche Rahmen bei den Recherchemöglichkeiten nicht ausgeschöpft. Die Findmittel dieser Unterlagen könnten im online Katalog publiziert werden, ohne dass Persönlichkeitsrechte verletzt werden. Gemäss einer Analyse des Bundesarchivs mit einer grösseren Stichprobe enthalten rund vier Fünftel der Artikel-11-Dossiers keine besonders schützenswerten Personendaten in den Findmitteln.
- Für Unterlagen *mit* besonders schützenswerten Personendaten in den Findmitteln wird umgekehrt mit der heutigen Praxis der rechtliche Rahmen möglicherweise überschritten und der gesetzlich vorgesehene Schutz der betroffenen Personen verletzt. Der lokal verfügbare Katalog kann im Bundesarchiv von allen Nutzenden konsultiert werden, was als öffentlicher Zugang zu taxieren ist, auch wenn der Aufwand zur Beschaffung besonders schützenswerter Personendaten deutlich höher ist als bei einem Online-Zugang. Gleichzeitig wollte der Gesetzgeber wie beschrieben Recherchen auch nach solchen Unterlagen nicht völlig ausschliessen. Festgehalten werden kann, dass Personen, die bei der Recherche im lokalen Katalog besonders schützenswerte Personendaten zur Kenntnis genommen haben, selbst ans Datenschutzrecht gebunden sind und deshalb diese Informationen nur im Rahmen dessen enger Schranken publizieren dürfen.

Das Bundesarchiv hat keine Kenntnis darüber, welche Artikel-11-Dossiers in den Findmitteln besonders schützenswerte Personendaten enthalten, weshalb es im Moment keine Recherchelösung anbieten kann, die den gesetzlichen Rahmen optimal ausschöpft und gleichzeitig den Persönlichkeitsschutz nicht gefährdet. Ein Ansatzpunkt wäre, Personennamen in der Trefferanzeige nicht einzublenden, sondern entsprechende Treffer nur anonymisiert anzuzeigen. Aktuell besteht aber noch keine technische Lösung, welche Personennamen einwandfrei erkennen kann.

10.3.3 Praxis des Bundesarchivs bei der Volltextrecherche

Ein ähnliches Problem aufgrund der Digitalisierung ergibt sich bei der Volltextrecherche. Sind Dossiers einmal digitalisiert, steht technisch einer Volltextrecherche nichts mehr im

Weg. Einzuhalten sind jedoch auch hier die Schutzfristen. Doch auch hier kann das technische Potenzial aus Gründen des Datenschutzes nicht ausgeschöpft werden:

Wie beschrieben ist davon auszugehen, dass besonders schützenswerte Personendaten auch in Unterlagen vorhanden sein können, die nur einer 30jährigen Schutzfrist nach Art. 9 BGA unterliegen. Werden solche Unterlagen nach 30 Jahren im Volltext zugänglich gemacht, kann via Personennamen nach ihnen recherchiert werden. Damit wird der Volltext gemäss der Auslegung des Bundesarchivs zum Findmittel, wodurch Art. 11 Abs. 1 BGA verletzt werde.

Auch bei diesen Unterlagen ist bislang nicht bekannt, welche Dossiers besonders schützenswerte Personendaten enthalten. Auch bestehen bislang keine Technologien, welche diese Dossiers zweifelsfrei erkennen können. Aus diesem Grund macht das Bundesarchiv alle digitalisierten Unterlagen, die nach Art. 9 BGA geschützt sind, erst nach 50 Jahren im Volltext für die Recherche zugänglich, um keine Verletzung von Art. 11 BGA zu riskieren.²⁹ Welcher Anteil Unterlagen damit unnötig lange nicht für die Volltextsuche freigegeben wird, ist nicht bekannt.

Rechtliche Einschätzung zur Volltextrecherche

Die oben beschriebene Praxis ist ein bedeutender Einschnitt in die Recherchemöglichkeiten im Bundesarchiv, die sich durch die Digitalisierung ergeben haben. Die Nutzenden verlieren zwar im Vergleich zur analogen Epoche nichts, doch entgeht ihnen ein bedeutender Gewinn an Informationsfreiheit, der sich aus der Digitalisierung ergeben hat. Aufgrund des hohen Schutzguts der besonders schützenswerten Personendaten ist es die vorsichtige Praxis des Bundesarchivs nachvollziehbar.

10.3.4 Praxis und rechtliche Vorgaben im Überblick

Tabelle 10-2 fasst vergleichend zusammen, welche Recherchemöglichkeiten bei Unterlagen, welche besonders schützenswerte Personendaten beinhalten, aktuell bestehen und inwieweit sie gemäss der Auslegung des Bundesarchivs den vom BGA vorgegebenen Rahmen ausschöpfen oder nicht.

Die Übersicht zeigt die Komplexität des Zugangs zu besonders schützenswerten Personendaten. Die aktuelle Regelung stammt aus einer Zeit, in der archivierte Unterlagen und ihre Findmittel primär analog zur Verfügung standen.

²⁹ Die Recherche in den Findmitteln ist online möglich, und wenn die Unterlagen nicht mehr in der 30jährigen Schutzfrist sind, können sie auch frei bestellt werden.

Tabelle 10-2: Aktuelle und gemäss BGA zulässige Möglichkeiten der Online-Recherche

Art der Unterlage (gesetzliche Schutzfrist)	Online-Recherche in Metadaten		Online-Recherche im Volltext	
	Ist	BGA	Ist	BGA
Unterlagen ohne bsP (Art. 9 BGA, 30 Jahre)	sofort		nach 50 Jahren	nach 30 Jahren
Unterlagen mit bsP, die nicht nach Personennamen erschlossen sind (Art. 9 BGA, 30 Jahre)	sofort		nach 50 Jahren	
Unterlagen mit bsP, die nach Personennamen erschlossen sind (Art. 11 BGA, 50 Jahre)	nach 50 Jahren	sofort	nach 50 Jahren	
Unterlagen mit bsP, die nach Personennamen erschlossen sind und deren Findmittel bsP enthalten (Art. 11 BGA und 12 Abs. 3 VBGA – 50 Jahre inkl. Findmittel)	nach 50 Jahren		nach 50 Jahren	
Unterlagen mit bsP, die einen Schutzbedarf von 50 Jahren oder mehr haben (Art. 12 BGA)	sofort		Nach Ablauf der Schutzfrist	
Übrige Unterlagen mit verlängerter Schutzfrist	sofort		Nach Ablauf der Schutzfrist	

Abkürzung bsP: besonders schützenswerte Personendaten.

Seither sind folgende Erfahrungen und Entwicklungen feststellbar:

- Technisch ist die Recherche in online-Katalogen und, soweit Unterlagen digitalisiert sind, sogar im Volltext möglich. Damit verschwimmt die in Art. 11 BGA eingeführte Unterscheidung zwischen Unterlagen, die nach Personennamen erschlossen sind, und Unterlagen, die nicht nach Personennamen erschlossen sind.
- Der heutige gesetzliche Rahmen, gepaart mit dem daraus folgenden Unwissen darüber, welche Unterlagen genau besonders schützenswerte Personendaten enthalten, führt dazu, dass das technische Potenzial der Volltextrecherche nicht ausgenutzt werden kann. Den Nutzenden entgeht damit ein Digitalisierungsgewinn.

10.4 Fazit: Beantwortung der Forschungsfragen und Empfehlungen

4.2.1: Ist das Zugangsangebot des Bundesarchivs (Informationen, Findmittel, Online-Suche etc.) für die Nutzenden zielführend sowie qualitativ und quantitativ zufriedenstellend? Genügen die zur Verfügung gestellten Suchinstrumente des Bundesarchivs, um effizient Einsicht in archivierte Unterlagen nehmen zu können?

4.2.2: Welche Schwierigkeiten haben die Nutzenden des Bundesarchivs bei der Einsichtnahme ins Archivgut? Welche Verbesserungen sind angezeigt?

Bundesarchiv nutzt Chancen der Digitalisierung zur Vereinfachung des Zugangs: Das Bundesarchiv hat mit der Schaffung des Online-Zugangs die Vision eines digital zugänglichen Bundesarchivs weitgehend umgesetzt. Die Findmittel sind weitgehend digital erschlossen

und können unabhängig von Zeit und Ort eingesehen werden. Noch analog archivierte Unterlagen werden bei ihrer Bestellung («on demand») digitalisiert und digital ausgeliefert, was angesichts der begrenzten Ressourcen des Bundesarchivs eine sinnvolle Strategie ist. Die versprochene Lieferfrist von zwei Wochen kann nach Anfangsschwierigkeiten trotz gestiegener Nachfrage eingehalten werden. Allerdings ist das Bundesarchiv im Moment noch nicht in der Lage, alle Bestellungen digital auszuführen, weshalb es die Menge pro Nutzende/n und Bestellung bedeutend beschränken muss.

Abliefernde Stellen überwiegend zufrieden, empfinden Zugang noch als zu umständlich: Die abliefernden Stellen sind mit dem Online-Zugang zu den eigenen Unterlagen überwiegend zufrieden. Bemängelt wird teils, dass die Zugangsrecherche auf zu wenig Personen beschränkt seien und dass das Bundesarchiv die versprochene Lieferfrist (2 bis 3 Tage) nicht einhalten könne.

Externe Nutzende überwiegend zufrieden, wünschen aber einen professionellen Support: Die externen Nutzenden des Archivs sind insgesamt mit dem Zugang zum Archivgut zufrieden. Die Recherche wird aber als anspruchsvoll erlebt, nicht nur wegen teils bestehender Mängel an Findmitteln (Aussagekraft der Titel, Schreibfehler, ...), sondern auch aufgrund der Komplexität der Materie. Deshalb wird ein professioneller Support erwartet. Dieser soll nicht nur digital erfolgen: Zumindest ein Teil der Nutzenden wünscht sich, dass die Öffnungszeiten der Lesesäle sogar ausgedehnt werden, dass kompetentes Personal die Nutzenden wieder vor Ort bei der Suche berät und dass analoge Unterlagen weiterhin vor Ort eingesehen werden können. Sie erachten die Einsicht vor Ort erstens als effizienter, um sich einen schnellen Überblick über ein Dossier zu verschaffen, und zweitens in bestimmten (seltenen) Fällen für die historische Quellenkritik als unabdingbar. Den bereits eingeleiteten Leistungsabbau vor Ort betrachtet ein Teil der Nutzenden deshalb kritisch.

Lücken des Online-Katalogs sind nicht allen Nutzenden bekannt: Den Nutzenden ist zum Teil nicht bewusst, dass nach Art. 11 BGA verlängert geschützte Dossiers bei der Online-Suche nicht recherchiert werden können. Sie meinen somit möglicherweise nach einer erfolglosen Recherche fälschlicherweise, dass die gesuchten Unterlagen im Bundesarchiv nicht vorhanden sind. Die Lücke umfasst gut einen Fünftel aller Dossiers. Das Bundesarchiv informiert die online recherchierenden Personen darüber beim Online-Zugang defensiv.

Fazit: Die Vision eines digitalisierten Zugangs zum Bundesarchiv ist seit Ende 2019 weitgehend umgesetzt, wobei die Auslieferung digitalisierter Unterlagen noch an enge Kapazitätsgrenzen stösst. Gleichzeitig wünschen sich Nutzende nicht nur einen leistungsfähigen digitalen Zugang, sondern auch das Aufrechterhalten des Zugangs vor Ort, und sie fordern auch künftig eine professionelle Beratung, weil die Archivrecherche anspruchsvoll ist. Die Information über die Lücken des Online-Katalogs (Unterlagen nach Art. 11 BGA) ist verbesserungswürdig.

Empfehlungen:

- **E16 – Kundenbedürfnisse beachten:** Das Bundesarchiv behält die Bedürfnisse der Bundesverwaltung und der externen Kunden betreffend Unterstützung bei der Online-Recherche und vor Ort im Auge und richtet sein Angebot entsprechend aus.
- **E17 – Lücken im Online-Katalog:** Das Bundesarchiv informiert die Nutzenden transparent über die Lücken des Online-Katalogs bei Unterlagen, die nach Art. 11 BGA verlängert geschützt sind.

Digi.5: Genügen die Vorgaben des BGA für die Publikation von archivierten digitalen Unterlagen, also für den Online-Zugang?

DSG.1: a) Wie gut funktioniert die Koordination des BGA mit dem Datenschutzgesetz (SR 235.1, DSG)? b) Funktioniert dieses Zusammenspiel auch bei der digitalen Archivierung, bzw. beim Online-Zugang?

Beachte: Frage DSG.1 a) wird hier nur teilweise beantwortet. Ein weiterer Aspekt der Koordination betrifft die Auskunft an Betroffene (vgl. Kapitel 11).

Fehlende Metainformationen schränken die Online-Recherche ein. Nach Einschätzung des Evaluationsteams stehen die bestehenden gesetzlichen Grundlagen dem Online-Zugang nicht grundsätzlich im Wege. Jedoch müssen bislang als Vorsichtsmassnahme mehr Findmittel vom Online-Katalog ferngehalten werden als eigentlich nötig wäre. Art. 11 BGA verlangt eine 50jährige Schutzfrist für Unterlagen die nach Personennamen erschlossen sind und besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten. Wenn selbst die Findmittel dieser Unterlagen besonders schützenswerte Personendaten enthalten, dürfen sie somit online nicht publiziert werden. Weil nicht bekannt ist, welche Artikel-11-Dossiers besonders schützenswerte Personendaten in den Findmitteln enthalten, sind sämtliche dieser Dossiers nur lokal im Bundesarchiv recherchierbar. Aus einem ähnlichen Grund lässt das Bundesarchiv die Volltextrecherche auch für Unterlagen, für die eigentlich nur eine 30jährige Schutzfrist besteht, erst nach 50 Jahren zu.

Verbesserungspotenzial bei künftigen Ablieferungen ausnützen: Informatik-Lösungen, die diese Findmittel oder Dossiers bei den bereits archivierten Beständen fehlerfrei erkennen können, konnte das Bundesarchiv bislang nicht finden. Somit müssen die beschriebenen Einschränkungen vorläufig hingenommen werden. Für zukünftig abzuliefernde Bestände besteht aber grundsätzlich ein Potenzial, die Informationslage zu verbessern. In den Metadaten digitaler Ablieferungen könnte die Information, wonach besonders schützenswerte Personendaten in einem Dossier und seinen Findmitteln enthalten sind, explizit festgehalten werden. Damit könnten künftig die verschiedenen Dossiertypen gemäss den rechtlichen Vorgaben des BGA (vgl. Tabelle 10-2) triagiert und somit die Recherche optimiert werden. Dies bedingt eine sorgfältige Pflege der Metadaten durch die abliefernden Stellen.

Zweifel an der Rechtmässigkeit der lokalen Recherche nach Artikel-11-Dossiers: Dossiers, die nach Art. 11 BGA verlängert geschützt sind, können nach aktueller Praxis von allen Nutzenden vor Ort im lokalen digitalen Katalog des Bundesarchivs anhand der vorhandenen Metadaten recherchiert werden. Da ein Teil dieser Findmittel selbst besonders schützenswerte Personendaten enthält, stellt sich die Frage, ob dieser Zugang mit dem Datenschutzrecht vereinbar ist. Gleichzeitig wollte der Gesetzgeber des BGA bewusst keine totale Sperrfrist für solche Unterlagen, sondern sah z.B. den vorherigen Zugang für nicht personenbezogene Nachforschungen vor. Dies setzt auch Recherchemöglichkeiten nach diesen Unterlagen voraus. Klar dürfte sein, dass recherchierende Personen die besonders schützenswerten Personendaten aus den Findmitteln nicht ohne weiteres publizieren dürfen, sondern selbst ans Datenschutzrecht gebunden sind (Einwilligung der Betroffenen oder überwiegendes öffentliches Interesse; siehe Art. 12 Abs. 2 Bst. c i.V.m. Art. 13 DSGVO). Die Datenschutzkonformität dieses Katalogs sollte somit genauer geprüft werden. Ist sie nicht gegeben, sind möglichst transparenzfremdliche Lösungen zu suchen, damit die Recherche in diesen Unterlagen möglich bleibt. Möglichkeiten wären eine Art Schweigeverpflichtung für Recherchierende oder Erteilung von Rechercheaufträgen ans Personal des Bundesarchivs.

Verzicht auf Volltextrecherche für Unterlagen ausserhalb der Schutzfrist: Das Bundesarchiv lässt die Online-Recherche im Volltext digitaler Dossiers, deren 30jährige Schutzfrist abgelaufen ist, nicht zu, weil dieser besonders schützenswerte Personendaten enthalten könnte. Eine Volltextrecherche ist erst nach 50 Jahren möglich, wie dies für Unterlagen gilt, die nach Art. 11 Abs. 1 BGA geschützt sind. Werden solche Unterlagen nach 30 Jahren im Volltext zugänglich gemacht, kann nach Personennamen recherchiert werden. Damit wird der Volltext gemäss der Auslegung des Bundesarchivs zum Findmittel, wodurch Art. 11 Abs. 1 BGA verletzt werde. Diese Praxis stellt einen bedeutenden Einschnitt in die Recherchemöglichkeiten der Nutzenden dar, denn sie beraubt den Informationssuchenden eines sehr wirksamen Arbeitsinstruments. Aber die positive Dimension der Informationsfreiheit, wie sie heute anerkannt ist³⁰, bedeutet, dass der Staat nicht nur *passiv* den Zugang zu Informationen gewährleisten muss und diesen nicht behindern darf, sondern dass er auch den Zugang zu ihnen *aktiv* erleichtern muss, wenn dies für ihn, wie im Falle der Online-Volltextrecherche, keine unverhältnismässigen Zwänge mit sich bringt (Junod/Flückiger 2017).³¹

Fazit: *Vorsichtshalber klammert das Bundesarchiv aktuell deutlich mehr Unterlagen von der Online-Recherche aus als eigentlich nötig, weil Informationen darüber fehlen, ob besonders schützenswerte Personendaten in den Unterlagen selbst oder in ihren Findmitteln vorhanden sind. Eine zuverlässige technische Lösung zur Erkennung der besonders schützenswerten Personendaten für bereits abgelieferte Bestände besteht bisher nicht.*

Der Verzicht auf die Online-Volltextrecherche in Dossiers mit abgelaufener normaler Schutzfrist von 30 Jahren beschneidet jedoch erheblich die Vorteile bei der Recherche, die sich durch die

³⁰ Siehe insbesondere Scheffer (2020: 1421 ff.).

³¹ Junod/Flückiger (2017)

Digitalisierung ergeben haben. Deshalb sollte bei künftigen Ablieferungen alles unternommen werden, die Informationen über ihren Gehalt an besonders schützenswerten Personendaten in den Metadaten festzuhalten, damit das Potenzial der Online-Recherche ausgeschöpft werden kann. Bei der Vergabe der Metadaten sollte zudem möglichst vermieden werden, dass die Findmittel selbst besonders schützenswert sind.

Wenn dies gewährleistet werden kann, muss die Dauer der Schutzfrist von Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten künftig nicht mehr aus der Frage abgeleitet werden, ob diese nach Personennamen erschlossen sind oder nicht. Vielmehr ergibt sich eine sinnvolle Schutzfrist aus Plausibilitätsüberlegungen zur Frage, wie lange der Schutzbedarf im konkreten Fall tatsächlich währt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine Überprüfung von Art. 11 Abs. 1 BGA sowohl hinsichtlich des Kriteriums «Erschliessung nach Personennamen» als auch hinsichtlich der fixen Schutzfrist von 50 Jahren.

Für bereits abgelieferte Unterlagen, die nicht unter Art. 11 BGA fallen, wäre es wünschenswert, dass die fehlenden Informationen darüber, ob sie besonders schützenswerte Personendaten enthalten, nachträglich erschlossen werden könnten. Dann könnte die Schutzfrist dieser Altbestände gleich geregelt werden wie jene der neu abgelieferten Bestände. Ob und in welchem Zeitraum ein entsprechendes Bereinigungsprojekt realistisch ist, kann die Evaluation nicht beurteilen. Wenn diese Bereinigung vorderhand nicht gelingt, benötigen diese bereits abgelieferten Bestände möglicherweise weiterhin eine Zugangsregelung, die sich an der bisherigen Regel orientiert.

Schliesslich ist auch zu klären, wie künftig datenschutzkonform nach Unterlagen recherchiert werden kann, die aufgrund von besonders schützenswerten Personendaten in den Findmitteln der Online-Recherche entzogen bleiben müssen.

Empfehlungen:

- **E18 – Metadaten zu Art. 11 BGA:** Künftige Ablieferungen enthalten in den Metadaten zuverlässige Informationen mindestens auf Stufe Dossier darüber, ob sie im Inhalt und in den Metadaten selbst besonders schützenswerte Personendaten enthalten.
- **E19 – Schutzkonzept von Art. 11 Abs. 1 BGA überdenken:** Es wird geprüft, ob die Schutzfrist von Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten künftig aufgrund der Dauer des Schutzbedarfs der betreffenden Unterlagen festgelegt werden kann, statt wie bisher aufgrund der Frage, ob sie nach Personennamen erschlossen sind oder nicht. Der Umgang mit Altbeständen erfordert evtl. eine separate Regelung, wenn deren Erschliessung analog E18 nicht möglich ist.
- **E20 – Recherche in Findmitteln:** Das Bundesarchiv prüft, wie eine rechtskonforme Recherche in Unterlagen möglich ist, wenn deren Findmittel besonders schützenswerte Personendaten enthalten.

11 Einsicht während der Schutzfrist ermöglichen

11.1 Einleitung

11.1.1 Zweck, Ablauf und Zuständigkeiten

Zweck: Sicherstellen, dass Nutzende soweit Einsicht in Dossiers innerhalb der Schutzfrist erhalten, als keine berechtigten öffentlichen oder privaten Schutzinteressen oder gesetzliche Vorschriften entgegenstehen.

Vorgesehener Ablauf und Zuständigkeiten: Wie in Kapitel 9 erläutert, sind Schutzfristen des BGA nicht als absolute Sperrfristen ohne jegliche Einsichtsmöglichkeit ins Archivgut konzipiert. Vielmehr sah der Gesetzgeber mit Art. 13 BGA vor, dass Nutzende soweit Einsicht in Dossiers innerhalb der Schutzfrist erhalten, als dem keine gesetzlichen Vorschriften (Abs. 1 Bst. a) oder keine überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen (Abs. 1 Bst. b) entgegenstehen. Es ist jedoch zu beachten, dass Art. 13 BGA keine Fälle erfasst, die einer verlängerten Schutzfrist nach Art. 12 Abs. 2 unterliegen.

Art. 15 ff. VBGA regeln das Einsichtsverfahren. Der Entscheid über die Einsicht liegt bei der abliefernden Stelle (Art. 13 BGA). Allerdings hat der Gesetzgeber für nicht-personenbezogene Nachforschungen bei Unterlagen nach Art. 11 (Personendaten) die Zuständigkeit in die Hand des jeweiligen Departements gelegt. Nutzende stellen beim Bundesarchiv ein begründetes Einsichtsgesuch für die sie interessierenden Dossiers (Art. 15 Abs. 2 VBGA). Das Bundesarchiv stellt hernach Antrag an die zuständige Behörde. Im Falle einer Bewilligung (allenfalls unter Auflagen) kann die gesuchstellende Person die betreffenden Unterlagen bestellen. Wird die Einsicht verweigert oder nur teilweise resp. mit Auflagen gutgeheissen, ist der gesuchstellenden Person rechtliches Gehör zu gewähren. Sie kann eine beschwerdefähige Verfügung verlangen und danach eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einreichen. Das Bundesarchiv unterstützt die anbietepflichtige Stelle beratend, z.B. bei der Präzisierung der Auflagen.

11.1.2 Themen und Vorgehen der Evaluation

Erstens wird die Abwicklung der Einsichtsgesuche und dabei das Zusammenspiel der involvierten Akteure genauer untersucht; dabei geht es um die Rolle des Bundesarchivs und die Effizienz des Einsichtsverfahrens. Ähnlich wie bei den Schutzfristen geht es bei der Einsicht zweitens um die Frage, ob die zuständigen Stellen Einsichtsgesuche anhand einheitlicher Kriterien beurteilen, die gesetzlichen Vorgaben einhalten und die Interessen an Schutz und Einsicht in einem ausgewogenen Verhältnis abwägen. Dabei ist drittens auch der Vergabe von Auflagen Beachtung zu schenken und es interessiert viertens, ob sich die bestehenden Rechtsmittel bewähren. Analog zur Vergabe der Schutzfriste legte die Evaluation den Fokus auf die Erfahrungen und Einschätzungen der Akteure und auf prozessuale Elemente der

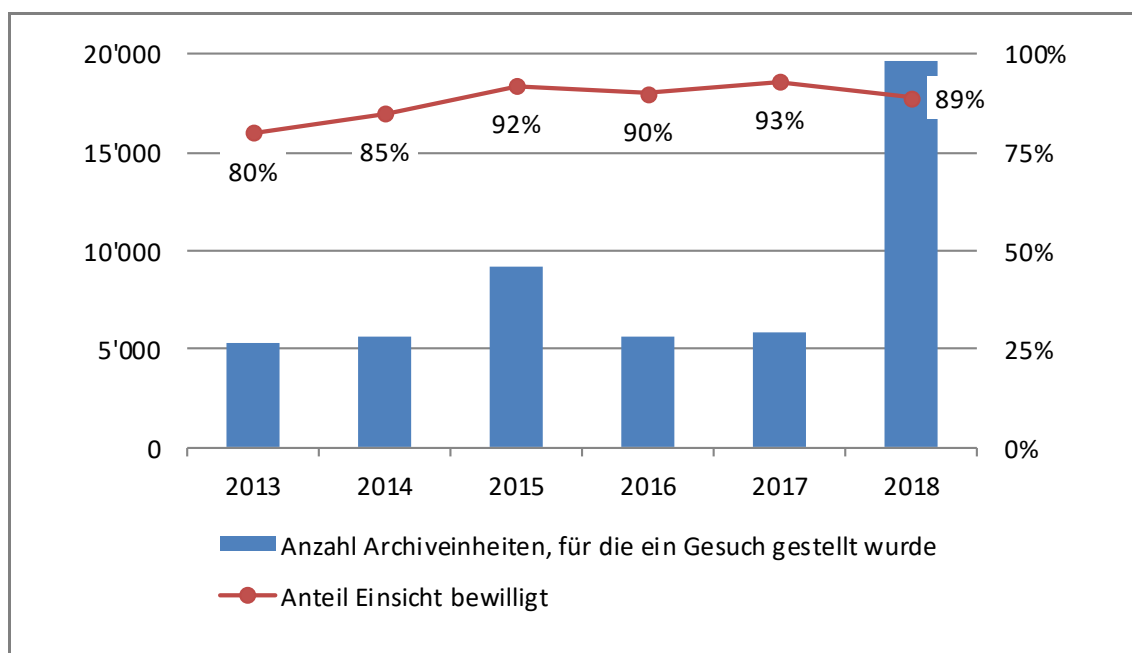
Einsichtsverfahren. Eine eigentliche Einzelfallprüfung konnte nicht vorgenommen werden. Schliesslich interessiert auch die Auskunftserteilung an Betroffene. Als Einstieg wird ein quantitativer Überblick über die Häufigkeit von Einsichtsgesuchen und deren Chancen auf Gutheissung gegeben.

Das Kapitel stützt sich auf Auskünfte der betroffenen Akteure (Bundesarchiv, Umfrage und Interviews bei anbietepflichtigen Stellen, Umfrage und Interviews bei selbständig archivierenden Stellen, Umfrage und Interviews bei Nutzenden des Bundesarchivs, Umfrage bei selbständig archivierenden Stellen) und auf statistische Daten des Bundesarchivs. Weiter enthält das Kapitel rechtliche Einschätzungen.

11.2 Häufigkeit von Einsichtsgesuchen und Erfolgsquote

Blendet man die Jahre 2015 und 2018 aus, so wurden in den letzten Jahren jeweils Gesuche für zwischen 5'000 und 6'000 Archiveinheiten/Dossiers gestellt, die noch in einer Schutzfrist sind. In den beiden genannten Jahren waren es jeweils markant mehr. Gründe für Ausreisser können nach Auskunft des Bundesarchivs einzelne sehr umfangreiche Gesuche sein, die ganze Teilbestände oder Privatarchive betreffen, zum Teil auch grosse Forschungsprojekte. Die Bewilligungsquote schwankte dabei zwischen 80% (2013) und 93% (2017).

Abbildung 11-1: Nachgefragte Archiveinheiten und Bewilligungsquote, 2013 bis 2018



Quelle: Bundesarchiv in Zahlen 2019 (BAR 2020b). Archiveinheiten sind in den meisten Fällen Dossiers. Als Archiveinheiten gelten auch Fichen und Datenbanken.

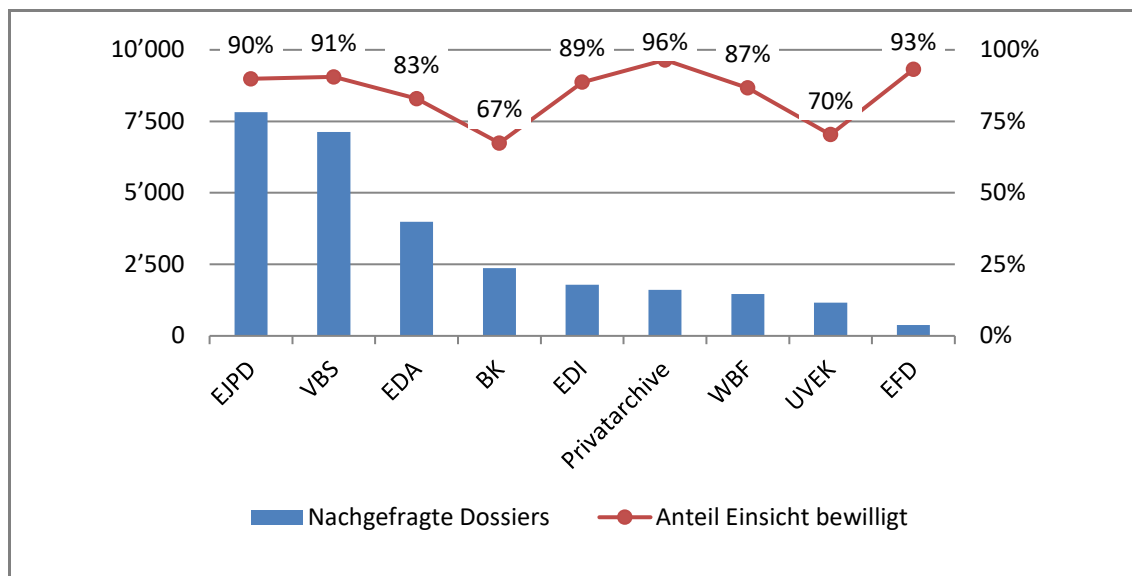
Basierend auf einer Auswertung des Bundesarchivs für die Jahre 2007 bis 2014 können weitere Angaben über die Einsichtsverfahren gewonnen werden (BAR 2014b).

- *Anzahl Gesuche:* Im damals untersuchten Zeitraum wurden insgesamt 1'916 Gesuche eingereicht, also durchschnittlich 221 pro Jahr (steigende Tendenz im Untersuchungszeitraum). Nach Auskunft des Bundesarchivs lag die Anzahl Gesuche auch in den letzten Jahren durchschnittlich in gleicher Höhe.
- *Anzahl Dossiers pro Gesuch:* Die Anzahl nachgefragte Dossiers pro Gesuch streute stark: insgesamt wurden 76'672 Dossiers nachgefragt. Davon entfielen allein jedoch 49'066 auf 15 Gesuche, die mehr als 700 Dossiers betrafen. Die Hälfte aller Gesuche betrafen umgekehrt 1, 2 oder 3 Dossiers. Die 15 grössten Gesuche nicht eingerechnet, betrafen die Gesuche durchschnittlich 14.5 Dossiers (Alle weiteren Befunde der Auswertung, die nachfolgend präsentiert werden, stützen sich auf Auswertungen ohne diese 15 Dossiers).
- *Art der Schutzfrist:* Am häufigsten wurden Dossiers nachgefragt, die nach Art. 9 BGA noch in der ordentlichen Schutzfrist von 30 Jahren waren (46% aller nachgefragten Dossiers). Ähnlich häufig (41%) wurden nach Art. 12 BGA geschützte Dossiers nachgefragt (verlängerter Schutz wegen öffentlichen oder privaten Interessen). Deutlich seltener betrafen die Gesuche Dossiers, die nach Art. 11 geschützt waren (besonders schützenswerte Personendaten und nach Personennamen erschlossen; 8%). Dabei fällt auf, dass der Anteil von Artikel-12-Dossiers am Gesamtbestand im Bundesarchiv deutlich geringer ist als jener der der Artikel-11-Dossiers (vgl. Abbildung 9-1 in Abschnitt 9.2). Dossiers mit Inhalten, die Landesinteressen oder private Interessen betreffen, stossen offenbar auf ein überdurchschnittlich grosses Interesse der Nutzerinnen und Nutzer des Bundesarchivs. 5% der nachgefragten Dossiers betrafen Dossiers nach Art. 16 BGA (Nachlässe oder Depositen von natürlichen oder juristischen Personen).
- *Einsichtszwecke:* 61% aller Dossiers wurden für wissenschaftliche Zwecke nachgefragt. Danach folgen private (17%) und journalistische oder publizistische Zwecke (15%). 5% aller Gesuche wurden durch die Verwaltung nachgefragt (übrige und keine Angaben je 1%). Die Bewilligungsquote streute zwischen 82% (Wissenschaft) und 97% (Verwaltung).
- *Vergleich der Departemente:* Die Anzahl nachgefragter Dossiers ist beim EJPD und VBS am grössten, gefolgt vom EDA (Abbildung 11-2). Gut zwei Drittel aller nachgefragten Dossiers entfallen auf diese drei Departemente. Die Bewilligungsquote streut zwischen 67% (BK) und 93% (EFD).³² Diese lässt allerdings keine Rückschlüsse darauf zu, ob in einem Departement eine besonders liberale oder restriktive

³² Einen Sonderfall stellen Privatarchive dar, die im Bundesarchiv aufbewahrt werden (Bewilligungsquote von 96%). Hier gelten andere Regeln bei der Zugangsgewährung als bei Bundesbeständen. Bei Privatarchiven entscheiden oft nicht Bundesstellen über Einsichtsgesuche, sondern Privatpersonen oder Organisationen.

Bewilligungspraxis besteht, da sie stark auch von der Art der jeweils nachgefragten Dossiers abhängt. Gemäss den Berechnungen des Bundesarchivs streute die Bewilligungsquote auch innerhalb der Departemente.

Abbildung 11-2: Nachgefragte Archiveinheiten nach Departement, 2007 bis 2014



Quelle: BAR (2014b): Bericht Statistische Erhebung Einsichtsgesuche 2007-2014. Archiveinheiten sind in den meisten Fällen Dossiers. Als Archiveinheiten gelten auch Fichen und Datenbanken.

11.3 Abwicklung der Einsichtsgesuche

11.3.1 Aktuelle Praxis

Rolle des Bundesarchivs

Im Einsichtsverfahren spielt das Bundesarchiv in der Praxis etwas zugespitzt gesagt eine Briefträgerrolle zwischen der gesuchstellenden Person und der abliefernden Stelle. Ein direkter Austausch zwischen den beiden Parteien ist nicht automatisch vorgesehen. In den Einsichtsgesuchen ist anzugeben, welche Dossiers das Gesuch betrifft sowie die Art der Arbeit und der Zweck, der mit der Einsicht verfolgt wird. Das Bundesarchiv unterzieht die Einsichtsgesuche einer formellen Vorprüfung und leitet diese danach an die abliefernde Stelle zur materiellen Beurteilung weiter. Mitgeliefert werden die Metadaten zu Titel, Laufdauer, Signatur und die (angenommene) Schutzfristkategorie. Zum Inhalt oder zur Frage, ob ein Dossier bereits früher Gegenstand eines Einsichtsgesuchs war, macht es keine Angaben. Ein Merkblatt hält für die Stellen die wichtigsten Rahmenbedingungen der Gesuchsprüfung nach BGA fest (vgl. BAR o.J. a, Ziffer 1). Auf Wunsch steht das Bundesarchiv den abliefernden Stellen und den Nutzenden beratend zur Verfügung.

Entscheid durch die abliefernde Stelle

Das Bundesarchiv gewährt den zuständigen Stellen eine Frist von einem Monat zur Beantwortung des Gesuchs. Die Frist kann bei umfangreichen Gesuchen verlängert werden. Die Bearbeitung ist unentgeltlich. Als massgebliche Einheit für den Entscheid gilt das Dossier, nicht einzelne Dokumente (vgl. Kapitel 14). Die Anzahl der gleichzeitig zu prüfenden Dossiers hat das Bundesarchiv (im Jahr 2020) auf 50 beschränkt, um die abliefernden Stellen von zu umfangreichen Gesuchen zu entlasten und eine sorgfältige Gesuchsprüfung zu gewährleisten. Es kam damit Rückmeldungen einzelner abliefernder Stellen entgegen.

Zur Beurteilung des Gesuchs kann die abliefernde Stelle die betreffenden Dossiers beim Bundesarchiv bestellen. Hat sie die notwendigen Abklärungen getroffen, die je nach Inhalt des Dossiers auch Konsultationen bei anderen betroffenen Stellen umfassen können, teilt sie ihren Entscheid schriftlich dem Bundesarchiv mit. Eine Begründung ist nicht notwendig, gemäss den durchgeführten Interviews erarbeiten jedoch mehrere Stellen eine solche. Das Bundesarchiv wiederum informiert die gesuchstellende Person schriftlich über den Entscheid:

- Bei einer *Bewilligung* lädt sie die Person zur Bestellung der nachgefragten Dossiers unter Verweis auf die Bewilligung ein. Macht die bewilligende Stelle Auflagen, so werden diese in der Mitteilung des Bundesarchivs zitiert. Nach Auskunft des Bundesarchivs prüft dieses die Auflagen zuvor auf ihre Rechtskonformität. Rückfragen der gesuchstellenden Person leitet es an die zuständige Stelle weiter.
- Bei einer *Ablehnung* ergänzt das Bundesarchiv den negativen Bescheid um eine Rechtsmittelbelehrung: Die Person wird informiert, dass sie schriftlich gemäss Art. 22 VBGA eine beschwerdefähige Verfügung verlangen kann. Das Bundesarchiv informiert weiter, dass die zuständige Stelle hierfür eine Gebühr erheben kann.

Ein Teil der abliefernden Stellen begründet ihre (ablehnenden) Entscheide, obschon dies nicht erforderlich ist. Gemäss Auskunft des Bundesarchivs betrifft dies eine Minderheit der Fälle. Das Bundesarchiv leitet diese Begründungen nur auf Anfrage der gesuchstellenden Person oder auf Bitte der abliefernden Stelle an die gesuchstellende Person weiter. Die abliefernde Stelle wird vor einer solchen Weiterleitung immer abgeholt und die Begründung wird nur mit deren Zustimmung weitergeleitet. Das Bundesarchiv gibt als Gründe für diese zurückhaltende Praxis an, es wolle einerseits die gesuchstellenden Personen nicht verwirren, indem diese manchmal eine Begründung erhalten und manchmal nicht (je nach verweigernder Stelle) und andererseits die anderen abliefernden Stellen nicht unter Zugzwang bringen, auch jeweils eine Begründung zu liefern respektive diese vor zu vielen Nachfragen schützen. Die Begründungen sind erfahrungsgemäss sehr unterschiedlich, die Varianten gehen vom lapidaren Teilsatz bis hin zu einer verfügungsähnlichen juristischen Abhandlung. Wenn die gesuchstellende Person die Begründung erhält, kann manchmal mit einer Nachfrage die abliefernde Stelle dazu gebracht werden, ihren Entscheid nochmals zu überdenken. Ergänzend

sei gesagt, dass eine Nachfrage auch erfolgsversprechend sein kann, wenn keine Begründung der Stelle vorliegt.

Auf das weitere Verfahren nach einer Ablehnung wird in Abschnitt 11.6 eingegangen.

Besonderheit: Zuständige Stelle nach Art. 11 Abs. 3 BGA

Für nicht personenbezogene Nachforschungen in noch geschützten Unterlagen nach Art. 11 Abs. 3 BGA hat der Gesetzgeber eine andere Zuständigkeit festgelegt als bei den übrigen Unterlagen. Hier entscheidet nicht die abliefernde Stelle über Gesuche, sondern nach Art. 11 Abs. 3 BGA das zuständige Departement. Diese Regelung wurde durch das Parlament eingeführt, mit der Absicht, diese Kompetenz einer politischen Instanz zuzuschreiben (Voten Wicki und Frick AB 1998 623, 625).

In der Praxis wird dieser gesetzlichen Vorschrift nach Auskunft des Bundesarchivs nicht nachgelebt. Das Bundesarchiv beurteilt es als sinnvoller, wenn die abliefernde Stelle alle Gesuche beurteilt, da diese die abgelieferten Unterlagen sowie allfällige schutzwürdige Interessen und entgegenstehende Gesetze am besten kenne. Eine Triage wäre zudem mit Aufwand verbunden und die Ressourcen bei den Generalsekretariaten vermutlich begrenzt. Verwiesen sei darauf, dass in drei Departementen eine gewisse Zentralisierung bei der Behandlung aller Gesuche besteht (vgl. Abschnitt 11.4.1). Grundsätzlich verantworten die abliefernden Stellen, wer über ein Gesuch entscheidet.

Die Nichtbeachtung einer Zuständigkeitsregel gilt nach der Rechtsprechung als schwerwiegender Verstoß gegen die Vorschriften über das Verwaltungsverfahren; sie hat in der Regel die Nichtigkeit des Entscheids der unzuständigen Behörde zur Folge (BGE 132 II 21 E. 3).

Besonderheit: Keine Einsicht für nach Art. 12 Abs. 2 verlängert geschützte Dossiers

Art 13 Abs. 1 BGA nimmt Unterlagen, die nach Art. 12 Abs. 2 BGA einer verlängerten Schutzfrist unterstellt wurden, von der Möglichkeit eines Einsichtsgesuchs aus. Der Grund für diese Ausnahme konnte nicht eruiert werden. Gemäss Auskunft des Bundesarchivs wird dieser Ausnahme in der Praxis nicht nachgelebt. Einsichtsgesuche für nach Art. 12 Abs. 2 verlängert geschützte Dossiers werden nach dem normalen Verfahren geprüft.

11.3.2 Erfahrungen und Einschätzungen der Nutzenden

Bearbeitungsdauer

Die in den Interviews mit Nutzenden berichteten Erfahrungen mit der Abwicklung der Gesuche sind sehr unterschiedlich. Dies hängt möglicherweise auch damit zusammen, bei welchen Stellen Gesuche eingereicht wurden, und welchen Inhalts diese Gesuche waren. Es gibt Personen, die noch nie Probleme hatten mit langen Wartedauern, aber auch einige, die schon mehrfach Wartefristen von mehreren Monaten hatten. Bemängelt wird dabei nicht nur die

Bearbeitungszeit der abliefernden Stellen, sondern auch Liegezeiten beim Bundesarchiv. Die reguläre Frist von 4-6 Wochen (inklusive Bearbeitung beim BAR) wird teilweise auch schon als ärgerlich empfunden. Lange Wartefristen können für gewisse Arbeiten (z.B. Studienarbeit) erschwerend sein oder sie sogar verhindern. Ein Nutzender sagt, dass die Bearbeitungsdauer auch für vergleichbare Dossier aus demselben Bestand unterschiedlich lange dauerte.

Unterschiedliche Bedürfnisse: Sichtung und Verwertung

Insbesondere Historiker erklärten in den Interviews, dass nicht alle Dossiers, in die sie Einsicht verlangen, stark verwertet würden. Viele Dossiers müssten zunächst bloss gesichtet werden, um zu sehen, ob sie etwas Verwertbares enthalten. Oft enthielten Dossiers schlussendlich nur sehr wenige Unterlagen oder gar keine, die von Relevanz für das eigene Projekt seien und verwertet, d.h. in der geplanten Arbeit/Publikation verwendet werden. Gerade bei solchen «Sichtungsgesuchen» sei ein langwieriges und detailliertes Verfahren unverhältnismässig.

Vor diesem Hintergrund betonte ein Historiker, dass die Einsicht durch einen einzelnen Historiker, eine einzelne Historikerin selbst nicht gleichzusetzen sei mit einer Veröffentlichung, zumal sie selbst auch zur Einhaltung etwa des Datenschutzrechts verpflichtet seien. Ein anderer regte bei derartigen «Sichtungsgesuchen» eine Vorprüfung des Dossiers durch das Bundesarchiv an. Bei dieser wäre zu klären, ob überhaupt relevante Unterlagen im Dossier sind. In welchen Fällen hier das Bundesarchiv die Verantwortung für eine solche Triage übernehmen könnte, wäre allerdings sorgfältig zu prüfen. Auch würde der Aufwand der Gesuchsprüfung von den abliefernden Stellen zum Bundesarchiv verlagert.

11.3.3 Erfahrungen und Einschätzungen der abliefernden Stellen

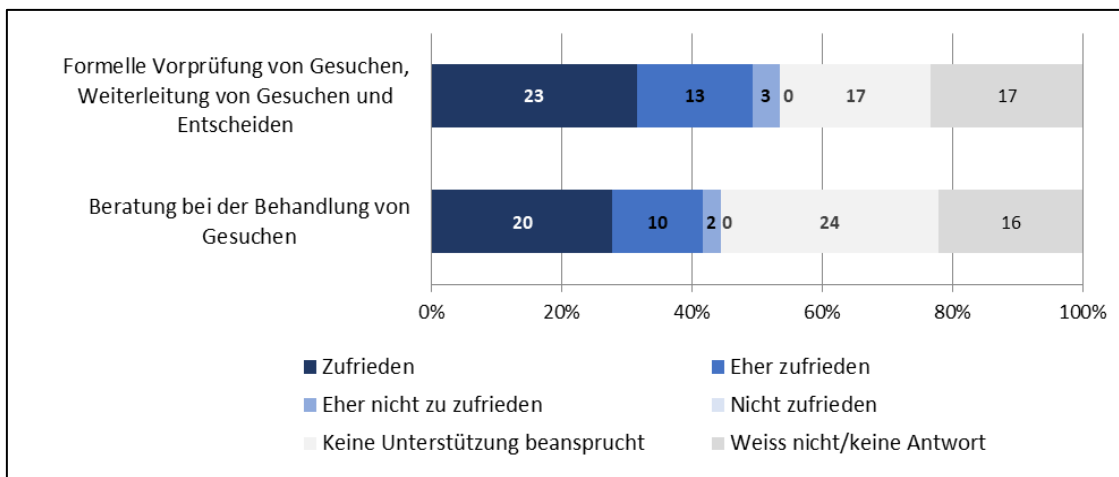
Diejenigen abliefernden Stellen, welche die entsprechende Frage beantworteten, sind mit der Unterstützung des Bundesarchivs grossmehrheitlich zufrieden oder eher zufrieden, soweit sie solche überhaupt beansprucht haben. Dies gilt in ähnlichem Ausmass sowohl für die «Briefträgerdienste» inkl. formeller Vorprüfung der Gesuche als auch für die Beratung bei der Behandlung von Gesuchen (Abbildung 11-3).

Aufgrund der grossen Zufriedenheit wurde dieses Thema in den Interviews nicht weiter vertieft. Einige Stellen äusserten sich in den Interviews gleichwohl zur Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv bei der Gesuchsprüfung. In einigen Punkten wird das Bundesarchiv von einzelnen Stellen als formalistisch empfunden: So wäre bisweilen ein direkter Kontakt mit dem Gesuchsteller/der Gesuchstellerin erwünscht, um den Informationsbedarf besser zu klären. Bemängelt wird auch, dass die Stelle ihre Entscheide begründe, dass aber das Bundesarchiv diese Begründungen nicht an die gesuchstellenden Personen weiterleite. Als umständlich bremsend wird zudem empfunden, dass das Bundesarchiv die betroffenen Unterlagen bei der Gesuchsprüfung nicht gleich mitliefere, sondern dass sie aktiv bestellt werden

müssen. Ebenfalls wird angeregt, dass das Bundesarchiv die Stellen informieren solle, wenn über ein Gesuch bereits früher entschieden worden sei.

Eine Stelle argumentiert, eine erste Einschätzung des Dossiers durch das Bundesarchiv könnte die Bearbeitung des Gesuchs vereinfachen. Themen einer solchen Vorprüfung könnten sein: Aktualität der Unterlagen; welche potenziell heiklen Akten enthält das Dossier (Parlamentsakten, Bundesratsgeschäfte, klassifizierte Unterlagen).

Abbildung 11-3: Umfrage bei A: Unterstützung des BAR bei der Beurteilung von Einsichtsgesuchen



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 29: «Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Beurteilung von Einsichtsgesuchen?»

11.4 Einheitlichkeit und Verhältnismässigkeit der Beurteilung von Einsichtsgesuchen

11.4.1 Praxis der abliefernden Stellen

Weisungen und Instrumentarien zur Gewährleistung einer einheitlichen Praxis

Hinsichtlich der Praxis der abliefernden Stellen wurde das Vorhandensein von internen Weisungen und die Zuständigkeit bei Einsichtsgesuchen näher untersucht. Ebenfalls wurde nach den Entscheidungskriterien gefragt, die bei den Entscheiden zum Tragen kommen.

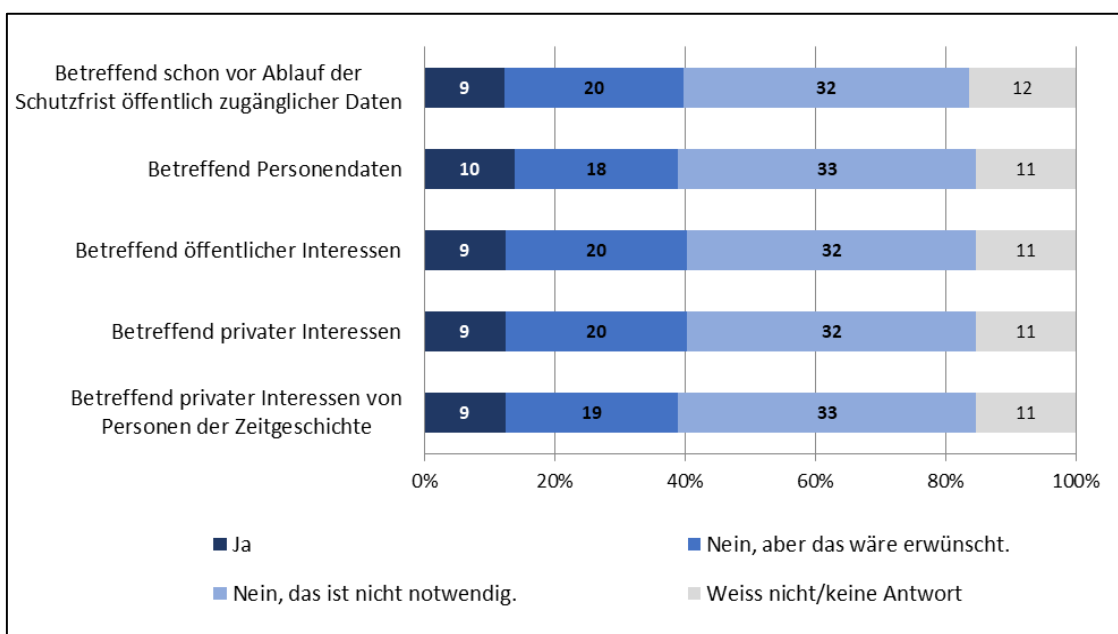
Die grosse Mehrheit der Stellen verzichtet auf interne Weisungen oder Entscheidungshilfen, welche die eher vagen rechtlichen Beurteilungskriterien für Einsichtsgesuche präzisieren (Abbildung 11-4). Eine Minderheit von etwa einem Siebtel aller Stellen verfügt über solche Präzisierungen.

Von den interviewten Stellen verfügte keine über Weisungen im engen Sinne. Eine Stelle erwähnt begleitende Geschäftsleitungsentscheide, die bei bestimmten wiederkehrenden

Themen eine einheitliche Praxis gewährleisten sollen, bei einer weiteren ist mit dem analogen Ziel eine Arbeitshilfe am Entstehen. Bei zwei Stellen ist der Prozess der Gesuchsprüfung festgehalten.

Die meisten interviewten Stellen können sich darüber informieren, ob sie über ein bestimmtes Dossier bereits entschieden haben, und machen von dieser Möglichkeit auch Gebrauch. Teils besteht eine Datenbank oder Liste, teils ist eine Recherche nötig. Eine Person, die wenige Gesuche zu bearbeiten hat, sagte, sie könne sich erinnern. Eine Person sagte demgegenüber, sie verfüge nicht über diese Information. Sie könne die Gleichbehandlung nicht gewährleisten. Eine Stelle wünscht explizit, dass das Bundesarchiv diese Information bereitstellt.

Abbildung 11-4: Umfrage bei A: Weisungen zur Beurteilung von Einsichtsgesuchen vorhanden?



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 31: «Verfügt Ihre Stelle über interne Weisungen oder Entscheidungshilfen, welche die Kriterien für die Beurteilung von Einsichtsgesuchen präzisieren?»

Zuständigkeit

In den Interviews wurde der Frage nachgegangen, wer für die Prüfung von Einsichtsgesuchen nach BGA zuständig sei. Diese ist je nach Departement unterschiedlich stark zentralisiert organisiert. Es können drei Typen ausgemacht werden:

- **Dezentral:** In vier Departementen prüfen die Ämter die Gesuche selbständig, wobei vereinzelt das Generalsekretariat nicht nur für seine eigenen Geschäfte, sondern auch für einzelne besondere Aktenbestände zuständig ist.
- **Dezentral mit Koordination:** In einem Departement bildet eine Stelle im Generalsekretariat die Schnittstelle zum Bundesarchiv für die Gesuche aller Amtsstellen. Die

Ämter entscheiden grundsätzlich selbst, wobei das GS bei Bedarf allgemeine Auflagen hinzufügt und bei Ablehnungen nochmals prüft, ob mit geeigneten Auflagen eine Einsicht doch noch ermöglicht werden könnte. Betrifft ein Gesuch mehrere Ämter, koordiniert die Schnittstelle deren Konsultation.

- Zentral: Zwei Departemente haben den Umgang mit Einsichtsgesuchen mit einigen Ausnahmen oder vollständig zentralisiert. Hier wird immer oder in bestimmten Fällen die Stellungnahme der für das Dossier zuständigen Stelle eingeholt. Diese prägt in der Regel den Entscheid stark.

Die Prüfung der Gesuche obliegt unter den interviewten Stellen mehrheitlich dem Rechtsdienst und/oder der aktenbildenden Stelle, vereinzelt bestehen spezifische Archivdienste mit historischer Expertise. Bei der Mehrheit der Stellen liegt auch der definitive Entscheid meist oder in der Regel in der Hand der prüfenden Stelle. Bei besonderer politischer Relevanz oder öffentlichem Interesse wird hingegen bei einem Teil dieser Stellen die Geschäftsleitung aktiv einbezogen. Eine Stelle bezieht die Geschäftsleitung/Direktion immer ein. Bei einer Stelle ist sie einbezogen, wenn es um Dossiers mit verlängerter Schutzfrist geht. Zwei Stellen erwähnten zusätzlich, dass Verfügungen von der Geschäftsleitung verabschiedet würden. In einer Stelle ist die Geschäftsleitung über eingehende Gesuche immer informiert, kann sich also einbringen, wenn sie will. Wenn in einem Dossier Unterlagen mehrerer Stellen sind, so werden nach Angabe der meisten Stellen auch diese konsultiert.

Mehrere Stellen erwähnen, dass sie ihre Entscheide konsequent begründen und diese Begründungen im Rahmen von Wiedererwägungen den Gesuchstellenden zugänglich gemacht werden könne (vom BAR). Es besteht teils Unsicherheit, ob das Bundesarchiv die Begründungen weiterleitet oder dies nur im Rahmen von so genannten «Wiedererwägungen» (vgl. Abschnitt 11.6.3) tut. Einzelne Stellen weisen auch darauf hin, dass sie das Gespräch mit den Gesuchstellenden suchen und/oder diesen helfen, wenn sie Informationen darüber haben, wo Teile des Dossiers anderweitig eingesehen werden können (beispielsweise, weil sie schon öffentlich sind).

Entscheidungskriterien

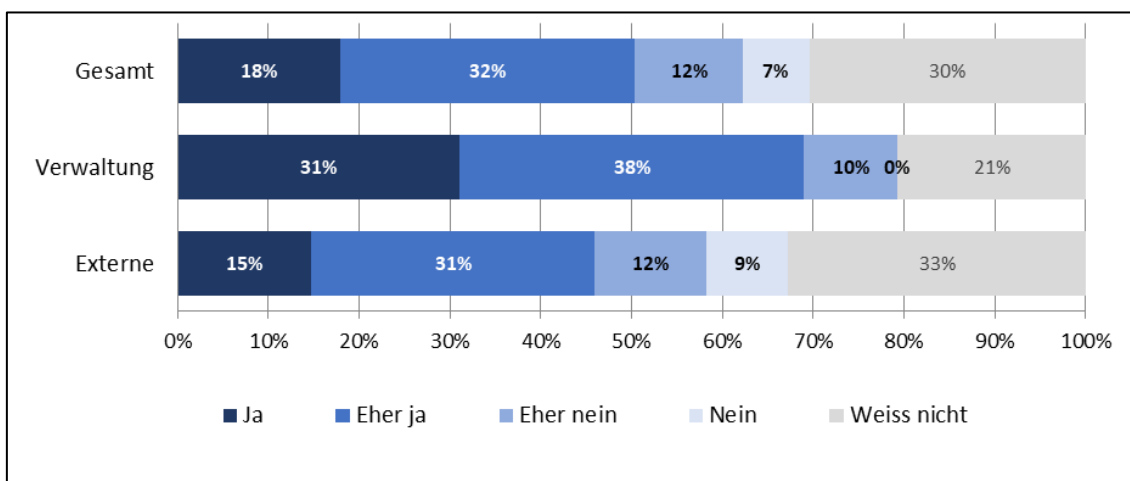
Die Stellen orientieren sich bei der Gesuchsprüfung nach ihren Angaben an den gesetzlichen Kriterien von Art. 13 BGA. Je nach Eigenschaft ihrer abgelieferten Unterlagen stehen unterschiedliche Kriterien im Vordergrund (entgegenstehende gesetzliche Grundlagen, Schutz von Personendaten, Schutz anderer entgegenstehender öffentlicher oder privater Interessen). Aus den Aussagen geht hervor, dass eine Einzelfallprüfung gemacht wird. Mehrere Antwortende versichern, dass der vorgesehene Verwendungszweck bei der Gesuchsprüfung berücksichtigt werde. Ein Ablehnungsgrund kann z.B. sein, dass das Dossier für den Zweck nicht relevant sei. Demgegenüber berichtet eine Stelle, nach dem Grundsatz «Einmal freigegeben = immer freizugeben» zu entscheiden. Hier offenbart sich eine unterschiedliche Praxis bezüglich der Frage, wie der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 13 Abs. 2 BGA zu interpretieren ist.

Teils wird verlangt, dass ein behaupteter wissenschaftlicher Zweck der Einsicht belegt wird (Bestätigung der Universität). Zwei Stellen erwähnen Klassifizierungen und verlängerte Schutzfristen als Hinweise, dass die Freigabe besonders sorgfältig zu prüfen sei. Eine Mehrheit der Stellen gibt an, allfällige frühere Entscheide zum Gesuch zu konsultieren. Eine Person gab an, es sei auch die rechtliche Interessenabwägung übersteuert worden, um eine betroffene Person vor einer Einsicht zu schützen.

11.4.2 Einschätzungen der Nutzenden

30% der befragten Nutzenden haben schon mindestens ein Einsichtsgesuch für Unterlagen in der Schutzfrist gestellt (151 von 500, Frage 14). Von den Befragten, welche schon ein Einsichtsgesuch gestellt haben, beantworteten 70% die Frage, ob die zuständigen Stellen die Schutz- und Einsichtsinteressen verhältnismässig gegeneinander abwägen. Ein Viertel davon empfindet die Beurteilung des Gesuchs als verhältnismässig, die Hälfte als eher verhältnismässig und das letzte Viertel als eher oder gar nicht verhältnismässig. Gesuchstellende aus der Verwaltung kommen hier zu einer etwas positiveren Einschätzung als externe Nutzende des Bundesarchivs.

Abbildung 11-5: Umfrage bei N: Verhältnismässigkeit der Gesuchsbeurteilung durch abliefernde Stellen



Umfrage bei N. N: 151; Verwaltung: 29; Externe: 122. Antworten auf Frage 30: «Werden bei der Behandlung von Einsichtsgesuchen die Schutzinteressen und die Interessen an der Einsichtnahme nach Ihrer Erfahrung verhältnismässig gegeneinander abgewogen?»

In den Interviews merkten Nutzende mehrere Kritikpunkte zur Entscheidpraxis der abliefernden Stellen an:

- Begründung für Ablehnung war unklar oder es war nicht nachvollziehbar, welche Bestandteile des Dossiers heikel waren.
- Entscheid abhängig von der entscheidenden Person (z.B. fehlendes Fachwissen) oder von Stelle, die beurteilt: Zum Beispiel konnten gewisse mehrfach archivierte Unterlagen an einem Ort eingesehen werden, an einem anderen nicht.

- Vermutung, dass Ablehnung erfolgte, weil negative mediale Aufmerksamkeit befürchtet werde.
- Zu hohe Gewichtung des Gleichbehandlungsansatzes, losgelöst vom Zweck: Ablehnung, weil man nicht das Dossier auch anderen zugänglich machen möchte.
- Keine Einsicht, weil ein kleiner Teil noch schützenswert ist, statt eine Auflage zu machen.
- Das auf Art. 21 RVOG abgestützte Verbot, Bundesratsbeschlüsse und Mitberichtsverfahren auszuwerten (bei Dokumenten in verlängerter Schutzfrist), sei aus historischer Sicht nicht gerechtfertigt.
- Verbot, aus verwaltungsinternen Mitteilungen, Entwürfen etc. zu zitieren, sei nicht grundsätzlich gerechtfertigt.
- Abgelehnt aus Gründen, die im BGA nicht als Ausschlussgrund gelten, aber z.B. im BGÖ. So werde argumentiert, das Dossier enthalte Akten, die Entscheidungsprozesse dokumentierten.

Eine Person bemängelt bei einigen Stellen bei der Gesuchsbeurteilung ein mangelndes historisches Fachwissen und somit zu wenig Verständnis für die Forschungslogik der Historiographie. Ebenfalls habe seit Inkrafttreten des BGÖ eine Verrechtlichung auch bei der Beurteilung von BGA-Gesuchen stattgefunden; diese würden zusehends behandelt, als wäre der Inhalt noch aktuell. Dies führe zu einer Überbewertung von Risiken der Einsichtnahme, die ja noch nicht der Veröffentlichung gleichkomme.

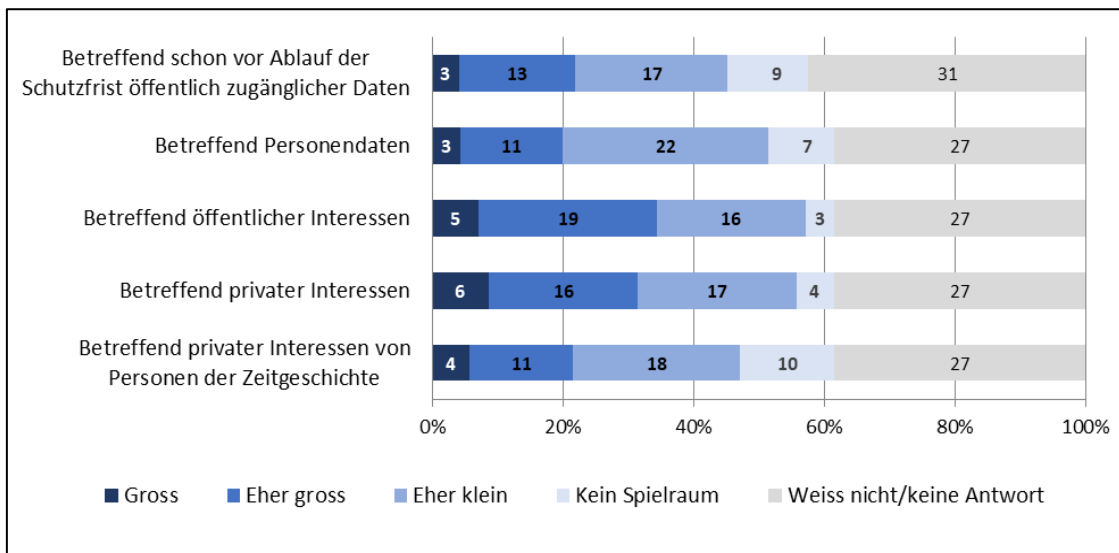
11.4.3 Einschätzungen der archivierungspflichtigen Stellen

Die abliefernden Stellen erleben gemäss den Interviews insgesamt wenige Auseinandersetzungen mit den Nutzenden und betonen deren hohe Akzeptanz ihrer Entscheide. Dabei wurde in den Interviews mehrfach auf eine grundsätzlich einsichtsfreundliche Haltung der eigenen Stelle verwiesen, der auch mithilfe von Auflagen nachgelebt werde (siehe Abschnitt 11.5.2. Unzufriedenheit von Nutzenden erleben einzelne Gesprächspartner, wenn nur ein einzelnes Dokument geschützt ist und dieses das Dossier blockiert, oder wenn die Einwilligung von lebenden Personen verlangt wird. Eine Stelle kritisiert Gesuchstellende, die meinten, sie seien privilegiert, teils aufgrund von guten Beziehungen in der Stelle selbst.

Nur 42 bis 45 von 73 Stellen äusserten sich in der Umfrage zum Ermessensspielraum bei den Kriterien zur Beurteilung von Einsichtsgesuchen (Abbildung 11-6). Bei der Beurteilung ob öffentliche oder private Interessen einer Einsichtnahme entgegenstehen, beurteilen mehr als die Hälfte der antwortenden Stellen den Ermessensspielraum als gross oder eher gross. Bei den übrigen Konstellationen sind es rund ein Drittel (Daten schon vor Ablauf der Schutzfrist öffentlich, Personendaten, private Interessen von Personen der Zeitgeschichte).

Bei den selbständig archivierenden Stellen ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei den abliefernden Stellen: Auch sie erleben den Ermessensspielraum am häufigsten bei der Beurteilung öffentlicher und privater entgegenstehender Interessen als gross (FS25).

Abbildung 11-6: Umfrage bei A: Ermessensspielraum bei Einsichtsgesuchen



Umfrage bei A. N: 73. Antworten auf Frage 30: «Wie eindeutig geben die geltenden rechtlichen Kriterien von Art. 18 VBGA (mit den entsprechenden Verweisen) vor, ob ein Einsichtsgesuch zu bewilligen ist? Der Ermessensspielraum ist...»

Dass unterschiedliche Auffassungen zum Ermessensspielraum bestehen, zeigt auch der Befund aus der Umfrage bei den abliefernden Stellen, wonach etwa gleich viele Teilnehmende interne Weisungen zur Konkretisierung der Entscheidungskriterien wünschen oder solche haben, wie Teilnehmende, die dies ausdrücklich nicht wünschen (vgl. Abbildung 11-4).

Auch in den Interviews ergab sich ein heterogenes Bild zum Ermessensspielraum. Stellen, die finden, Entscheide über Einsichtsgesuche ergäben sich klar und eindeutig aus den Kriterien von Gesetz und Verordnung, verwiesen auf einen geringen Entscheidungsspielraum, entweder weil der Einsicht bei ihnen eine gesetzliche Bestimmung entgegenstehe (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGA) oder weil es meist um schützenswerte Personendaten gehe. Oder aber sie bezeichneten die Interessenabwägung aufgrund der vorhandenen Kriterien als klassische juristische Aufgabe, die nicht schwieriger zu bewältigen sei als in anderen Rechtsbereichen. Stellen, die sich zur Eindeutigkeit der rechtlichen Kriterien eher kritisch äusserten, behelfen sich ebenfalls mit der Konsultation von Materialien, Rechtsprechung und Literatur. Sie kommen aber zum Schluss, dass diese nicht immer zu klaren Ergebnissen führen. Eine Stelle monierte einen Mangel an einschlägiger Rechtsprechung.

11.4.4 Rechtliche Einschätzungen

Gleichbehandlung nach Art. 13 Abs. 2 BGA

Art. 13 Abs. 2 BGA konkretisiert den Rechtsgrundsatz der Gleichbehandlung. Er drückt den Wunsch des Gesetzgebers aus, einen Schlussstrich unter die Zeit zu ziehen, in der Historiker systematisch privilegiert waren (wie es vor Inkrafttreten des BGA der Fall war): «Jede Bürgerin, jeder Bürger soll das gleiche Recht haben, Archivgut zu konsultieren, BBl 1997 II 962)». Es bleibt zu fragen, ob Artikel 13 Abs. 2 BGA den Weg für das Prinzip des «access to one – access to all» öffnet, das laut BGÖ in Fragen des Zugangs zu Verwaltungsdokumenten vorherrscht; mit anderen Worten: Müssen alle nachfolgenden gesuchstellenden Personen, wer immer sie sein mögen, genauso behandelt werden wie die vorherige gesuchstellende Person? Es scheint, dass dieser Artikel nicht für eine absolute Gleichheit eintritt, da die Absicht des Gesetzgebers stets darin bestand, im Rahmen der Prüfung des Antrags auf Zugang die vom Antragsteller verfolgten Ziele zu berücksichtigen, und somit ein System der Interessenabwägung und nicht eine «Schadensprüfung» eingeführt wurde. Dies ergibt sich auch aus der Tatsache, dass die nachforschende Person ihr Einsichtsgesuch begründen muss, respektive den konkreten Zweck angeben muss. Der Entscheid über die Einsicht kann mit diesem Zweck zusammenhängen.

Kann-Bestimmung zur Einsicht in Art. 13 Abs. 1 BGA

Art. 13 BGA erlaubt die Einsichtnahme in ein Dossier in der Schutzfrist, wenn die gesuchstellende Person ein Interesse daran geltend machen kann, welches das öffentliche oder private Interesse an der Geheimhaltung überwiegt. Die gesuchstellende Person hat jedoch kein subjektives Recht auf Zugang zum beantragten Dossier, wenn ein überwiegendes persönliches Interesse besteht. Die Einsicht während der Schutzfrist ist als «Kann-Bestimmung» formuliert, d.h. auch wenn der Antragsteller ein überwiegendes Interesse an der Akteneinsicht hat, ist die Behörde berechtigt, den Antrag auf Zugang abzulehnen, soweit der Rechtsgrundsatz des Willkürverbots nicht verletzt wird.

Die Kann-Formulierung und der sehr weite Ermessensspielraum, den sie der zuständigen Behörde zugesteht, stehen im Widerspruch zur jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Tragweite der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 10 EMRK), die Zugang zu einem sehr breiten Kreis von Informationen gewährt (vgl. Abschnitt 13.2). Das Bundesarchiv relativiert die praktische Bedeutung der Kann-Formulierung und gibt an, in der Einsichtspraxis werde Art. 13 BGA als verpflichtend wahrgenommen.

11.5 Einheitlichkeit und Sachgerechtigkeit von Auflagen

11.5.1 Praxis

Auflagen sind ein Instrument, um der Balance von Schutz- und Einsichtsinteressen möglichst gut gerecht werden zu können: Gemäss den Erläuterungen zur VBGA sind Auflagen und Bedingungen vorgesehen, damit das Ermessen der Behörden «pflichtgemäss, flexibel und zugunsten der Benutzung ausgeübt werden kann, ohne dass berechnigte Schutzinteressen beeinträchtigt werden.» (Erläuterungen VBGA, S. 19). Als Möglichkeiten nennen Art. 13 Abs. 3 BGA und Art. 19 VBGA (nicht abschliessend) die Anonymisierung von Personendaten, den Verzicht auf die Auswertung bestimmter Dossierenteile oder «in besonderen Fällen» die Manuskriptvorlage bei der abliefernden Stelle vor der Veröffentlichung. Auch kann das Bundesarchiv von der Einsicht nehmenden Person eine schriftliche Erklärung verlangen, dass sie die Auflagen und Bedingungen zur Kenntnis genommen hat.

Einsichtsbewilligungen unter Auflagen sind verbreitet, wie die im Rahmen der Evaluation konsultierten Quellen zeigen: Bei der deutlichen Mehrheit der interviewten Stellen sind Einsichtsbewilligungen mit Auflagen üblich. In der Umfrage bei den Nutzenden gab rund die Hälfte der Teilnehmenden an, schon einmal oder mehrmals Auflagen erhalten zu haben (Frage 17: 35% mehrmals, 13% einmal, 44% nein, 8% weiss nicht). Bei einer Untersuchung des Bundesarchivs an einer Stichprobe von Einsichtsgesuchen (vier Monate im Jahr 2010) enthielten 75% der bewilligten Gesuche Auflagen enthalten (zitiert in BAR 2014b: 6).

Die weite Verbreitung bedeutet nicht, dass Auflagen bei allen Stellen gleich verbreitet sind: Drei interviewte abliefernde Stellen gaben an, bei Unterlagen sei der Schutzbedarf sehr hoch oder die entgegenstehende Vorschrift eindeutig, sodass kaum Spielraum für eine Einsicht unter Auflagen bestehe.

Es besteht eine breite Palette an Auflagen. Am häufigsten genannt wurden von den abliefernden Stellen folgende:

- Anonymisierung von Personendaten
- Manuskriptvorlage
- Nur Unterlagen verwerten, die für den angegebenen Zweck der Nachforschung benötigt werden.
- Weitere Auflagen, die mindestens einmal genannt wurden: Bestimmte Unterlagen oder Informationen nicht verwerten (z.B. Mitberichte von Bundesratsgeschäften, Unterlagen eines bestimmten Zeitraums nicht verwerten³³, Dokumente nicht kopieren, aus Dokumenten nicht zitieren, Dokumente nicht integral publizieren, Handnotizen

³³ Dies kommt etwa vor, wenn ein Teil des Bestands noch innerhalb der Schutzfrist liegt, ein anderer Teil nicht.

auf Kopien nicht verwerten). Eine Stelle weist pauschal darauf hin, dass bei der Verwertung geltende Rechtsvorschriften (Datenschutzrecht, Urheberrecht) zu beachten seien.

Zwei Stellen nehmen auch Schwärzungen vor, um Personen zu schützen. Andere Stellen erwähnen explizit, dass dies nicht möglich sei (Unterlagen dürfen nicht verändert werden) und bemängeln dies auch. Eine Stelle verlangt die Abdeckung von Klassifizierungsvermerken bei der Publikation, um sich vor falschen Vorwürfen zu schützen, sie habe Geheimnisse preisgegeben.

Unterschiedliche Vorgehensweisen scheinen im Umgang mit Mitberichten während der Schutzfrist zu bestehen. Gewisse Stellen verweigern gemäss einem Gesprächspartner die Herausgabe von Dossiers mit Mitberichten, während die eigene Stelle je nach Einzelfall auch einfach die Verwertung untersage oder das Dossier ohne Auflage freigebe.

Vereinzelt machten abliefernde Stellen Aussagen im Zusammenhang mit der Digitalisierung. So erlaube die Herausgabe digitalisierter Dossiers künftig einfacher, die Einheit des Dossiers aufzubrechen. Auch könnten Schwärzungen am herausgegebenen Digitalisat vorgenommen werden (vgl. Abschnitt 14.1).

Das Bundesarchiv spielt auch bei der Thematik der Auflagen eine Scharnierrolle. Bei Fragen der gesuchstellenden Person nimmt es mit der abliefernden Stelle Kontakt auf.

11.5.2 Einschätzungen der abliefernden Stellen

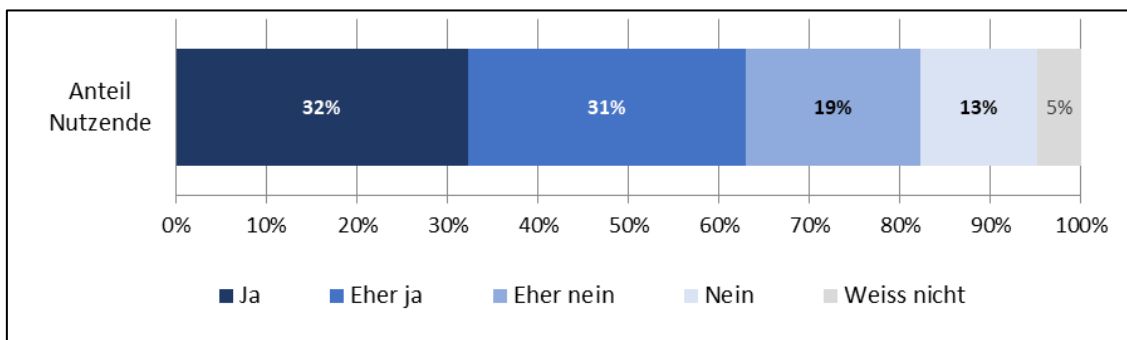
Die abliefernden Stellen, die Auflagen machen, geben auch an, Auflagen bewusst dazu einzusetzen, um Einsicht zu ermöglichen. Missbräuche (z.B. Nennung von Namen entgegen Auflagen) haben diese Stellen nicht beobachtet. Die Mehrheit der sich in den Interviews äussernden Stellen (fünf) empfindet die Regelung der Auflagen als klar. Sie schätzen teils explizit die Freiheit, die durch die nicht abschliessende Aufzählung in Art. 13 Abs. 3 BGA gegeben ist. Eine Stelle wünscht Präzisierungen z.B. bezüglich der Bedingungen, unter welchen Auflagen gemacht werden können oder sollen, eine andere schlägt eine Beispielsammlung vor. Eine Stelle befürchtete im Zusammenhang mit der Herausgabe digitalisierter Unterlagen, dass Auflagen wie Reproduktions- und Verwertungsverbote ihre Wirkung verlieren. Das müsse nicht mit bösem Willen der gesuchstellenden Personen zusammenhängen. Auch mangelnde Vorkehrungen zur Datensicherung auf dem Computer der Nutzenden könnten zu einem Leck führen.

11.5.3 Einschätzungen der Nutzenden

Die Anzahl Teilnehmender an der Befragung der Nutzenden, welche schon Einsichtsbewilligungen mit Auflagen erhalten haben, ist relativ gering. 62 Personen antworteten auf die Frage, ob die erhaltenen Auflagen ihrer Ansicht nach gerechtfertigt waren. Die Einschätzun-

gen sind geteilt (Abbildung 11-7): Ein knappes Drittel davon teilt diese Einschätzung vollumfänglich (Antwort «Ja»), eine ähnlich grosse Gruppe stimmt ihr «eher» zu. Wiederum knapp ein Drittel fand die Auflagen (eher) nicht gerechtfertigt. Externe Gesuchsteller beurteilten die Auflagen deutlich kritischer als verwaltungsinterne Gesuchsteller.

Abbildung 11-7: Umfrage bei N: Waren erhaltene Auflagen gerechtfertigt?



Umfrage bei N. N: 62. Antworten auf Frage 18: «Waren diese Auflagen nach Ihrer Erfahrung gerechtfertigt?»

Die meisten der interviewten Nutzenden haben bereits Auflagen erhalten. Diese wurden auch in vielen Fällen als gerechtfertigt angesehen, oder man hat sich nicht weiter daran gestört, weil das eigene Interesse dadurch nicht betroffen war. Die Nutzenden nannten indes auch Beispiele von Auflagen, die aus ihrer Sicht Mängel aufwiesen:

- *Inhaltliche Unklarheit:* Als Beispiel wurde die Auflage genannt, nur auszuwerten, was den Untersuchungsgegenstand betrifft. Diese Auflage sei abhängig von der eignen Interpretation.
- *Nicht nachvollziehbar und sinnvoll:* Bemängelt wurde etwa ein Reproduktionsverbot. Warum Einsicht möglich sei, aber Reproduktionen nicht, leuchtete der betreffenden Person nicht ein. Eine andere Person fand es unverständlich, weshalb sie Unterlagen nicht fotografieren durfte, aber die Anfertigung von Kopien durch das Bundesarchiv erlaubt war.
- *Rechtlich ungerechtfertigt oder unverhältnismässig:* Genannt wurde als Beispiel das Einholen von Einwilligungen von betroffenen Personen oder Nachkommen, was teilweise unmöglich zu bewerkstelligen sei (Informationen über Personen nicht auffindbar). Die Nachfrage bei Nachkommen sei rechtlich fast nie gerechtfertigt; vorstellbar sei dies z.B. fast nur, wenn das Dossier Information über erbliche Krankheiten des Vorfahren enthalte. Dies sei unverhältnismässig, wenn gar kein Interesse an der Person an sich bestehe. Ein Nutzender hielt seine Auflagen für gerechtfertigt, sieht darin jedoch ein gewisses Potential für Missbrauch durch die anbietepflichtigen Stellen.
- *Unnötig detailliert:* Viele Auflagen zielen auf die Einhaltung des Datenschutzrechts (z.B. Anonymisierung). Ein Historiker moniert, dass diesbezüglich viele Auflagen

unnötig seien, weil die Historiographie selbst ohnehin ans Datenschutzrecht gebunden sei. Deshalb würde ein allgemeiner Standardsatz, der an die persönlichen Rechte der betroffenen Personen erinnere, eigentlich genügen. Historiker seien in aller Regel ohnehin nicht an den Personen selbst interessiert, ausser es handle sich um Personen der Zeitgeschichte.

Nur wenige Nutzenden äusserten sich zur Frage, ob Auflagen von den abliefernden Stellen gleichermassen genutzt werden, um Ablehnungen zu vermeiden. Einige Personen schätzen das Potential von Auflagen, um Ablehnungen von Einsichtsgesuchen zu verhindern. Eine Person sieht Unterschiede in der Anwendung durch verschiedene Stellen (teils restriktiver, teils offener) und berichtet, dass z.T. für die gleichen Dokumente unterschiedliche Auflagen je nach abliefernder Stelle formuliert worden seien. Wie erwähnt, berichten die Befragten von Fällen, in denen die Einsicht in Dossiers mit nur wenigen schützenswerten Dokumenten verwehrt wurde. In solchen Konstellationen ist alternativ auch eine Auflage denkbar, die betreffenden Dokumente nicht auszuwerten.

11.5.4 Einschätzungen zur Einhaltung von Auflagen

Gemäss einer interviewten Person aus dem **Bundesarchiv** ist die Praxis der Auflagen gut etabliert und verursacht kaum Probleme. Das Risiko, dass Auflagen missachtet würden, ist nach ihrer Erfahrung eher gering. Dies aus mehreren Gründen: Die meisten Auflagen seien verständlich und deren Sinn sei für die Nutzenden nachvollziehbar und sinnvoll. Sowohl in der Historiographie als auch im Journalismus bestünden zudem berufsethische Vorgaben, welche in die gleiche Richtung zielten wie die Auflagen (Persönlichkeitsschutz, Urheberrecht, ...).

Zudem wollten regelmässige Nutzende die Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv nicht durch Missbrauch aufs Spiel setzen oder gar eine Zugangsverweigerung (Art.21 BGA) oder Busse (Art. 23 BGA) riskieren. Der befragten Person ist indes nicht bekannt, dass diese Bestimmungen schon angewendet werden mussten. Verstösse würden eher selten entdeckt, und wenn, so seien diese meist nicht auf bewussten Missbrauch, sondern auf einen Fehler zurückzuführen.

Auch die befragten **abliefernden Stellen** berichteten in den Interviews kaum von Missbräuchen.

11.6 Rechtsmittel bei Einsichtsverweigerungen

11.6.1 Praxis und Häufigkeit

Wird die Einsicht verweigert oder nur teilweise resp. mit Auflagen gutgeheissen, ist der gesuchstellenden Person rechtliches Gehör zu gewähren. Sie kann eine beschwerdefähige Verfügung verlangen (Art. 22 Abs. 1 VBGA). Des Weiteren richtet sich das Verfahren nach dem

Verwaltungsverfahrensgesetz³⁴. Eine Beschwerde gegen die Verfügung ist an das Bundesverwaltungsgericht zu richten. Festzuhalten ist, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz einen engeren Geltungsbereich hat als das BGA. Von den archivierungspflichtigen Stellen ist etwa die Nationalbank nicht unterstellt, das Parlament und das Bundesgericht ebenfalls nur im Bereich des Personalrechts (vgl. Art. 1 VwVG).

Praxis

Wie in Abschnitt 11.3.1 dargestellt, enthält die Mitteilung des Bundesarchivs an die gesuchstellende Person über den ablehnenden Entscheid eine Rechtsmittelbelehrung. Diese informiert über die Möglichkeit, mit einer kurzen Mitteilung eine beschwerdefähige Verfügung zu verlangen und verweist darauf, dass die zuständige Stelle, für das Erstellen einer beschwerdefähigen Verfügung zuständig ist.

Bei Bewilligungen unter Auflagen verzichtet das Bundesarchiv auf eine Rechtsmittelbelehrung, obwohl grundsätzlich auch gegen eine Auflage ein Rechtsmittel ergriffen werden könnte. Gemäss Angaben des Bundesarchivs prüft dieses die Rechtmässigkeit von Auflagen und würde einschreiten, wenn dies nicht der Fall sei. Wenn eine gesuchstellende Person nicht einverstanden sei, gehe das Bundesarchiv nochmals auf die Stelle zu. Lenke diese nicht ein, mache das Bundesarchiv die gesuchstellende Person auf den Rechtsweg aufmerksam.

Häufigkeit von Verfügungen und Beschwerden

Dass nach der Ablehnung eine Verfügung verlangt wird, ist nicht sehr häufig, kommt aber vor. Gemäss der Untersuchung des Bundesarchivs (2014) zur Einsichtspraxis von 2007 bis 2014 verlangten gesuchstellende Personen für 14% der verweigerten Dossiers eine Verfügung (dies betraf 527 Dossiers). Für 9% wurde effektiv eine Verfügung ausgestellt. Dieser Anteil ist niedriger, weil ein Teil der Anfragen für eine Verfügungen zurückgezogen wird³⁵). Zu den Kosten sind keine quantitativen Angaben über Häufigkeit und Höhe verfügbar. Gemäss Auskunft des Bundesarchivs sind Verfügungen bei den meisten Stellen kostenlos.

Zu Beschwerden ans Bundesverwaltungsgericht kommt es selten. In der Umfrage gaben fünf abliefernde Stellen an, sie seien schon mit einer Beschwerde konfrontiert gewesen, eine davon zweimal.³⁶ Von den befragten Nutzenden ist noch niemand ans Bundesverwaltungsgericht gelangt. Für diese Evaluation konnten ein Bundesgerichtsentscheid (BGE 139 I 129)

³⁴ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz VwVG; SR 172.021).

³⁵ Gemäss dem Bericht ist das Bundesarchiv nicht in allen Fällen informiert, wenn eine Stelle eine Verfügung ausstellt.

³⁶ Auch eine selbständig archivierende Stelle war schon mit einer Beschwerde konfrontiert (Umfrage bei selbständig archivierenden Stellen, Frage 27).

sowie fünf Bundesverwaltungsgerichtsentscheide gefunden werden (A-6490/2013, A-127/2014, A-4495/2018, A-8457/2010 und A-2318/2013).

Zumindest einer dieser Entscheide ist für die Fragestellung der Evaluation interessant, wies das Gericht doch eine Stelle an, auch einzelne Dokumente aus einem ansonsten schützenswerten Dossier freizugeben (Urteil A-6490/2013, E5; vgl. zu dieser Thematik Kapitel 14). Das Urteil bezog sich auf dabei auf Zeitungsartikel, die nach Art. 9 Abs. 2 schon vor der Archivierung öffentlich waren. Das Gericht ging somit davon aus, dass das vom Bundesarchiv praktizierte Prinzip der Einheit des Dossiers nicht absolut gilt. Das Bundesarchiv informierte jedoch die Stellen und die Gesuchstellenden nicht breit über diesen neuen Aspekt, sondern hält in seinem Merkblatt (BAR 2020b, Ziffer 1) uneingeschränkt an der Einheit Dossier fest (vgl. Abschnitt 14.1).

So genannte «Wiedererwägung»

Gemäss der erwähnten Untersuchung des Bundesarchivs wurden in 4% aller Verweigerungen die Dossiers ausserdem nach einer so genannten «Wiedererwägung» freigegeben. Dies erlaubt es nach Auskunft des Bundesarchivs manchmal, zu vermeiden, dass eine beschwerdefähige Verfügung verlangt werden muss. Der damit verbundene Austausch zwischen der gesuchstellenden Person und der abliefernden Stelle führe oft zu einer Klärung.

Es handelt sich um eine Praxis, über die das Bundesarchiv die Nutzenden nur auf Anfrage oder im Beratungsgespräch informiert. Eine derartige informelle Klärung sei innerhalb des Verwaltungshandelns immer möglich.

11.6.2 Einschätzungen und Erfahrungen der Nutzenden und des BAR

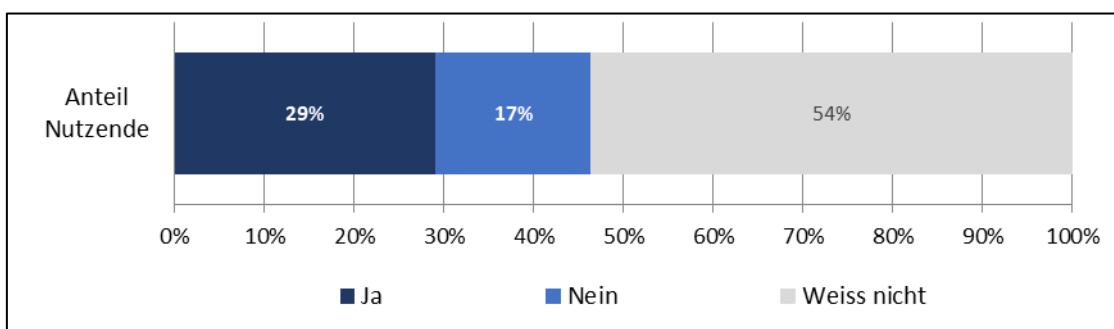
Die Fallzahlen der Befragung Nutzender sind für Verallgemeinerungen niedrig.³⁷ Dennoch kann zusammengefasst werden, dass der Rechtsweg von den Befragten als aufwendig, komplex und wenig erfolgversprechend wahrgenommen wird. Kritik wird auch an der Transparenz geäussert:

- Die Mehrheit der Befragten, die schon von (teilweisen) Ablehnungen ihrer Einsichtsgesuche betroffen waren, kann sich nicht erinnern, ob ihnen mitgeteilt wurde, dass sie eine beschwerdefähige Verfügung verlangen können (Antwort «Weiss nicht»; Abbildung 11-8). Von den übrigen gibt mehr als ein Drittel an, dies sei ihnen nicht mitgeteilt worden. Dieser Widerspruch zu den Aussagen des BAR, wonach die Rechtsmittelbelehrung konsequent mitgeteilt werde, kann nicht aufgeklärt werden.

³⁷ Nur eine Minderheit der Teilnehmenden an der Umfrage hat schon (mindestens) ein Einsichtsgesuch gestellt, und davon war wiederum nur ein Teil mit (mindestens) einer Ablehnung konfrontiert.

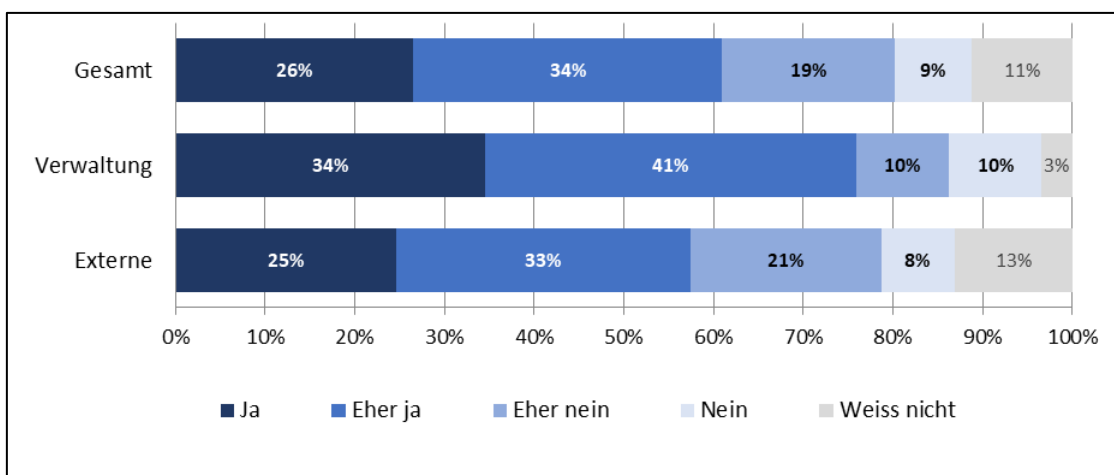
- Mehr als ein Viertel der Befragten, die schon eines oder mehrere Einsichtsgesuche gestellt haben, empfindet den Einsichtsprozess als Ganzes inkl. Rechtsweg nicht oder eher nicht als transparent oder nachvollziehbar (Abbildung 11-9).
- Jeweils rund die Hälfte der Personen, die Gründe für ihren Verzicht auf einer Verfügung angaben, verzichtete wegen des Aufwands einer möglichen Beschwerde oder weil sie nicht an ein Einlenken oder den Erfolg einer Beschwerde glaubten. Jede zehnte Person gab an, nicht gewusst zu haben, dass sie eine Verfügung verlangen können. Zu beachten ist, dass diese Frage nur von 46 Personen beantwortet wurde.

Abbildung 11-8: Umfrage bei N: Rechtsmittelbelehrung erhalten?



Umfrage bei N. N: 109; Verwaltung: 21; Externe: 88. Antworten auf Frage 19: «Wurde Ihnen bei der Ablehnung der Einsicht jeweils mitgeteilt, dass Sie eine beschwerdefähige Verfügung verlangen können?»

Abbildung 11-9: Umfrage bei N: Einsichtsverfahren transparent und nachvollziehbar?



Umfrage bei N. N: 151; Verwaltung: 29; Externe: 122. Antworten auf Frage 29: «War für Sie der Prozess der Einsichtnahme (inkl. Rechtsweg bei Verweigerung) in archivierte Bundesunterlagen insgesamt transparent und nachvollziehbar?»

Die kritische Sicht auf den Rechtsweg wird von den interviewten Nutzenden geteilt. Diejenigen, die den Rechtsweg genutzt haben oder dies in Betracht gezogen haben, haben bis auf

eine Ausnahme negative Erfahrungen damit gemacht. Mehrmals erwähnt werden die Kosten, die der Rechtsweg mit sich bringen kann. Ebenfalls bemängeln zwei Nutzende das Fehlen einer Schlichtungsstelle, wie sie beim BGÖ existiert. Allgemeiner wird ein direkter Austausch mit der abliefernden Stelle als für beide Seiten wünschenswert bezeichnet, um einen Kompromiss zu finden und das gegenseitige Verständnis zu fördern. Eine Person erlebte den Rechtsweg als aussichtslos, weil man in einer schlechten Argumentationsposition sei, da man den Inhalt der Dossiers nicht kennt. Ein Nutzender, der keine negative Erfahrung gemacht hat, hat eine Verfügung verlangt. Die Verfügung war kostenlos und die Begründung wurde verstanden, weshalb es nicht weitergezogen wurde.

Eine interviewte Person erwähnte, sie habe oft mit Wiedererwägungsgesuchen Einsicht erreicht. Solche seien aber ihres Wissens gar nicht vorgesehen.

Die zwei Mitarbeitenden des BAR, die zum Rechtsweg befragt wurden, beurteilen das Rechtsmittelverfahren ebenfalls als zu wenig niederschwellig. Sie erwähnen in diesem Zusammenhang das Kostenrisiko und die Zeit, die ein solches Verfahren in Anspruch nimmt. Dies werde der Situation der Gestuchstellenden nicht gerecht, was zum Verzicht führe. Beide Personen geben an, dass Gerichtsentscheide in gewissen Fällen hilfreich wären, um Rechtsfragen der Einsicht ins Archivgut zu klären.

11.6.3 Rechtliche Einschätzungen

Kostenpflicht von Verfügungen

Das Verwaltungsverfahrensgesetz stellt nicht den Grundsatz auf, dass eine Verwaltungsentscheidung gebührenfrei ist: Je nach den Umständen kann sie der Zahlung einer Gebühr unterliegen oder nicht, die die tatsächlichen Kosten des Verfahrens deckt (dies ist häufig bei Bewilligungen und insbesondere bei Konzessionen der Fall).

Das BGA äussert sich in Art. 9 Abs. 1 BGA explizit zur Kostenfrage: «Das Archivgut des Bundes steht der Öffentlichkeit nach Ablauf einer Schutzfrist... unentgeltlich zur Einsichtnahme zur Verfügung». Inwieweit die Einsicht auch während der Schutzfrist kostenlos sein muss, sagt diese Bestimmung nicht und auch die Botschaft des Bundesrats erläutert die Bestimmung nicht konkreter (BBl 1997 958). Dass Kosten im Fall eines Zugangs während der Schutzfrist erhoben werden dürfen, kann somit nicht ausgeschlossen werden.

So genannte «Wiedererwägungsgesuche»

Die Möglichkeit, zu beantragen, dass eine formelle Entscheidung zur Verweigerung des Zugangs (oder des Zugangs mit Gebühren) von derselben Behörde überprüft wird, die die erste Entscheidung getroffen hat, ist im Verwaltungsverfahren nicht vorgesehen. Sie besteht jedoch in der allgemeinen Verwaltungspraxis und wurde von der Rechtsprechung im Namen

der Qualität des Verwaltungshandelns auch anerkannt. Diese Möglichkeit - sie ist nicht obligatorisch und die Verwaltung kann den Antrag jederzeit ablehnen - wird als «Widerruf» bezeichnet. Der Begriff «Wiedererwägungsgesuch» bezieht sich auf einen Antrag auf Überprüfung eines früheren Urteils durch das Bundesverwaltungsgericht wegen neuer Tatsachen. Es wäre denkbar, die Möglichkeit des Widerrufs explizit im BGA zu verankern.

11.7 Auskunft an betroffene Personen

Personen, die Einsicht in Unterlagen nehmen wollen, die Informationen über sie selbst enthalten (betroffene Personen), sind eine spezifische Gruppe Archivnutzenden. Die Auskunftserteilung an sie richtet sich nach dem Datenschutzgesetz (Art. 15 Abs. 1 BGA). Jede Person kann vom Inhaber einer Datensammlung Auskunft darüber verlangen, ob Daten über sie bearbeitet werden, und der Inhaber muss deren Inhalt und weitere Informationen (insbesondere Zweck der Bearbeitung und Herkunft der Daten) bekannt geben (Art. 8 DSG/25 neuDSG³⁸).

11.7.1 Häufigkeit und Praxis des Bundesarchivs

Häufigkeit

Nach Auskunft des Bundesarchivs wird es pro Jahr mit rund 50 bis 60 Auskunftsgesuchen konfrontiert. Diese betreffen am häufigsten die Frage, ob eine Fiche des Staatsschutzes besteht.

Auch in der Umfrage der Nutzenden gaben lediglich 7% der Teilnehmenden an, schon einmal Unterlagen über die eigene Person gesucht zu haben (Frage 4).

11.7.2 Praxis des Bundesarchivs

Um dem umfassenden Auskunftsanspruch der betroffenen Personen gerecht zu werden, unterstützt das Bundesarchiv diese stark und betreibt Recherchen für die betroffenen Personen. Der Aufwand hängt gemäss der interviewten Person des Bundesarchivs stark davon ab, wie konkret und spezifisch die Anfrage ist. Da eine ganz allgemeine Anfrage mit verhältnismässigem Aufwand nicht zuverlässig beantwortet werden könne, versuche man in Rücksprache mit der betroffenen Person genauere Hinweise zu erhalten. Bei begründetem Verdacht würden auch Dossiers durchsucht. Eine vollständige Sicherheit, dass alles gefunden worden sei, könne das Bundesarchiv nicht gewährleisten. Hierüber werde die betroffene Person orientiert. Nach einer Erstrecherche kann die Person eine zweite Suche lancieren.

³⁸ Das totalrevidierte Datenschutzgesetz wurde von den eidg. Räten in der Schlussabstimmung vom 25. September 2020 angenommen (vgl. BBl 2020 7639).

Bei der Recherche durch die Person selbst bestehen verschiedene Schwierigkeiten: Aus rechtlichen Gründen sind den Personen gewisse Recherchemöglichkeiten verwehrt oder nur vor Ort gegeben. Schliesslich sind nicht alle Dossiers mit Personendaten nach Namen erschlossen (vgl. Kapitel 10). Ist den Personen dies nicht bewusst und fragen sie beim Bundesarchiv nicht nach, vermuten sie möglicherweise nach erfolgloser Recherche fälschlicherweise, dass keine Unterlagen über sie vorhanden sind. Zum gleichen Fehltrail können sie kommen, wenn sie Unterlagen fälschlicherweise im Bundesarchiv suchen, diese aber andernorts archiviert sind. Schliesslich falle es den Personen bisweilen schwer, die Relevanz des Gefundenen einzuschätzen.

11.7.3 Einschätzungen und Erfahrungen der Nutzenden

Nur 37 Nutzende, die an der Umfrage teilnahmen, haben im Bundesarchiv schon nach Unterlagen über ihre eigene Person gesucht. Von den Antwortenden fand es etwas mehr als ein Drittel (eher) schwierig herauszufinden, ob solche Unterlagen im Bundesarchiv archiviert sind (Frage 37). Unklar ist, wie gut die befragten Personen die erwähnten Schwierigkeiten bei der Recherche kennen. 11 Personen haben schon ein Auskunftsgesuch gestellt, wobei 3 Personen (eher) nicht klar war, wie dies geht.

Drei der interviewten Personen haben bereits nach Unterlagen zu ihrer eigenen Person gesucht. Zwei davon haben dies am Tag vor dem Interview getan. Diese drei Personen haben alle keine besonderen Schwierigkeiten bei der Suche erlebt. Eine Person hat angemerkt, dass die Herausforderung dort liege, wenn etwas nicht nach Namen erschlossen ist. In diesem Fall müsse der Aktenfluss der Verwaltung verstanden werden und man sei auf die Mithilfe des Bundesarchivs angewiesen.

11.7.4 Rechtliche Einschätzungen

Art. 15 Abs. 2 BGA fügt den bestehenden Ausnahmebestimmungen zum Auskunftsrecht von Art. 9 DSG eine zusätzliche hinzu: Das Bundesarchiv kann die Auskunftserteilung aufschieben oder einschränken, «wenn sie mit einer rationellen Verwaltungsführung nicht vereinbar ist». Diese zusätzliche Ausnahme wird von der Doktrin des Datenschutzrechts kritisiert. Diese vertritt folgende Haltung: «Um das Auskunftsrecht als zentrales Element des Datenschutzrechts nicht seiner Wirkung zu berauben, wird insbesondere gefordert, dass auf diese Einschränkung nur in Notfällen zurückzugreifen bzw. der Begriff einer rationellen Verwaltungsführung restriktiv auszulegen sei» (Jöhri 1998: 257, vgl. auch BBl 1997 963).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem einzigen Fall, in dem es Artikel 15 Absatz 2 anwenden musste (BVGer A-2318/2013), ebenfalls die Auffassung vertreten, dass diese Bestimmung sehr aussergewöhnlich ist und dass es wichtig ist, das Gesuch nicht nur im Hinblick auf die erforderlichen Arbeiten zu beurteilen, die zur Erfüllung des Auskunftsbegehrens notwendig sind. Es sei auch das Interesse der gesuchstellenden Person zu berücksichtigen,

die Verwendung ihrer Personendaten zu kontrollieren: «Massgebend ist jedoch im vorliegenden Fall, dass dem Interesse des Beschwerdeführers an der Einsichtnahme ein besonders hohes Gewicht beizumessen ist. In Berücksichtigung der Gesamtumstände hat die Vorinstanz daher selbst einen erheblichen Aufwand für die Aufarbeitung des Archivguts auf sich zu nehmen. Sie kann sich dieser Aufgabe nicht unter Berufung auf Art. 15 Abs. 2 BGA entziehen».

11.8 Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen

4.3.3: Ist die Zusammenarbeit des Bundesarchivs mit den Stellen beim Prozess der Einsichtsgesuche zufriedenstellend bezüglich Effizienz und Beratung?

Abliefernde Stellen sind insgesamt zufrieden: Das Bundesarchiv übernimmt bei Einsichtsgesuchen Briefträgerdienste zwischen den beiden Parteien (Nutzende und abliefernde Stellen) sowie eine beratende Funktion. Die abliefernden Stellen sind mit den Dienstleistungen des Bundesarchivs überwiegend zufrieden.

Bisweilen lange Bearbeitungsdauern und Mangel an Kommunikation: Weniger zufrieden ist ein Teil der Nutzenden. Bemängelt wird, dass die Bearbeitung von Gesuchen gelegentlich viel länger dauere als die Regelfrist von 4 Wochen (+ Bearbeitungszeit beim Bundesarchiv), was z.B. Studienarbeiten erschwere oder gar verhindere. Dabei wird nicht nur die Bearbeitungsdauer durch die Stellen, sondern zum Teil auch Liegezeiten beim Bundesarchiv kritisiert. Dies stört die Nutzenden insbesondere, wenn Dossiers lediglich auf möglicherweise relevante Inhalte gesichtet werden müssten. Weitere Kritikpunkte, die von Nutzenden, aber teils auch von abliefernden Stellen vorgebracht werden, sind ein fehlender direkter Kontakt zwischen der gesuchstellenden Person und der abliefernden Stelle und die Tatsache, dass Begründungen für Ablehnungen nicht automatisch den Nutzenden weitergereicht werden. Dass das Bundesarchiv Begründungen auf Wunsch der Stelle weiterleitet, ist nicht allen Stellen bekannt. Angeregt wird zudem eine direkte Lieferung der zu prüfenden Unterlagen, sodass diese von den abliefernden Stellen beim Bundesarchiv nicht mehr extra bestellt werden müssen.

Aufwändige Gesuchsprüfung ist insbesondere bei Sichtungsgesuchen unbefriedigend: Lange und aufwändige Einsichtsverfahren erscheinen insbesondere dann unbefriedigend, wenn die nachforschende Person nur abklären will, ob ein Dossier für sie relevante Unterlagen enthält. Sie verzögern den Forschungsprozess der gesuchstellenden Person und binden viele Ressourcen bei der abliefernden Stelle.

Fazit: Aus Sicht der abliefernden Stellen ist die Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv beim Prozess der Einsichtsgesuche weitgehend zufriedenstellend. Zu bemängeln sind für die Nutzenden teils lange Bearbeitungsdauern und ein fehlender Informationsaustausch zwischen Gesuchstellenden und abliefernden Stellen. Dieser hätte das Potenzial, gegenseitiges Verständnis zu fördern. Schliesslich könnte das Einsichtsverfahren entlastet werden, wenn die Sichtung von Unterlagen, bei denen noch nicht die Verwertung im Vordergrund steht, vereinfacht werden könnte. Zu denken

wäre z.B. an eine Durchsicht des Dossiers auf relevante Dokumente durch das Bundesarchiv, was aber einen Teil des Aufwands und der inhaltlichen Verantwortung der Gesuchsprüfung von den Stellen auf das Bundesarchiv verschiebt und auch auf dieses verlagert. Alternativ könnte die Schaffung einer speziellen Gesuchskategorie erwogen werden, mit der bloss eine Durchsicht, aber noch keine Verwertung der Unterlagen erwirkt werden kann. Solche Gesuche erfordern möglicherweise eine weniger aufwändige Prüfung, als wenn die abliefernde Stelle bereits die Auswirkungen einer möglichen Publikation mitbedenken muss. In einem zweiten Schritt könnte die Person dann gezielt auch um die Verwertung der sie interessierenden Unterlagen ersuchen.

Empfehlungen:

- **E21 – Lange Wartezeiten verhindern:** Das Bundesarchiv und die abliefernden Stellen prüfen und ergreifen Massnahmen, um mehrmonatige Bearbeitungszeiten zu verhindern.
- **E22 – Informationsaustausch:** Das Bundesarchiv ermöglicht auf Wunsch der beteiligten Parteien den direkten Informationsaustausch zwischen den Parteien, leitet Erstbegründungen der abliefernden Stellen weiter, wenn diese einverstanden sind, und macht diese Praxis allgemein bekannt.
- **E23 – Sichtung von Dossiers erleichtern:** Es wird geprüft, ob für die blossе Sichtung von Dossiers Erleichterungen geschaffen werden können (z.B. durch eine inhaltliche Sichtung durch das Bundesarchiv oder ein zweistufiges Verfahren).

4.3.1: Bei der Bearbeitung von Einsichtsgesuchen sind sowohl die Interessen des Gesuchstenden wie auch berechnigte Schutzinteressen in einem ausgewogenen Verhältnis abzuwägen.

a) Bearbeiten die Stellen die Einsichtsgesuche anhand einheitlicher Kriterien, wägen sie die Interessen in einem ausgewogenen Verhältnis ab und werden dabei die gesetzlichen Vorgaben eingehalten?

b) Sind die Vorgaben des BGA in Sachen Einsichtsgesuche ausreichend?

Inwiefern die Einsichtsgesuche einheitlich, verhältnismässig und gut begründet beurteilt werden, konnte im Rahmen der Evaluation nicht abschliessend untersucht werden. Die Beantwortung der Evaluationsfrage stützt sich primär auf Erhebungen zum Vorgehen bei der Beurteilung von Einsichtsgesuchen sowie auf Einschätzungen der involvierten Akteure.

Durchschnittlich hohe, aber variierende Bewilligungsquote. Jährlich werden mehrere tausend Dossiers in einer Schutzfrist nachgefragt, die meisten davon befinden sich in der ordentlichen Frist von 30 Jahren oder in einer verlängerten Schutzfrist nach Art. 12 (öffentliche oder private Interessen tangiert). Die grosse Mehrheit der Gesuche wird bewilligt. Die Zahl der nachgefragten Dossiers und der Bewilligungsquote unterscheidet sich jedoch von Departement zu Departement. Da sich die Inhalte der Bestände ebenfalls stark unterscheiden, kann hieraus nicht auf eine uneinheitliche Praxis geschlossen werden.

Bedeutender Ermessensspielraum, unterschiedliche Bewertung seiner Anwendung: Analog zu den Schutzfristen ist auch hier der durch die rechtlichen Kriterien vorgegebene Ermessensspielraum bei Unterlagen, die nach Art. 12 BGA geschützt sind, beträchtlich, was potenziell eine uneinheitliche Beurteilung von Einsichtsgesuchen begünstigt. Ein Teil der Nutzenden, darunter auch solche aus der Verwaltung, verneinen, dass die abliefernden Stellen Einsichts- und Schutzinteressen immer verhältnismässig abwägen. Anders als bei den Schutzfristen liegt die Entscheidungskompetenz zwar rechtlich eindeutig bei den abliefernden Stellen. Gleichwohl ist zu bemängeln, dass bislang wenig Koordinationsbemühungen bestehen: Eine Minderheit der Stellen kennt Weisungen, in mehreren Departementen wird dezentral entschieden, und da der Rechtsweg kaum eingeschlagen wird, besteht kaum eine sichtbare Rechtspraxis, an der sich die abliefernden Stellen orientieren können. In einem konkreten Fall machte das Bundesarchiv den abliefernden Stellen einen Entscheid zum Umgang mit schon veröffentlichten Unterlagen in einem Dossier nicht allgemein bekannt, was eine uneinheitliche Praxis begünstigt. Zudem verfügen bei der Gesuchsprüfung nicht alle Stellen über die Information, ob sie über die betreffenden Dossiers bereits einmal entschieden haben und wenn ja, wie. Diese Information wäre beim Bundesarchiv zumindest für die letzten Jahre vorhanden oder recherchierbar.

Uneinheitliche Interpretation des Gleichbehandlungsgrundsatzes: Ein Beispiel für eine ungleiche Behandlung von Gesuchen betrifft die Frage, wie der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 13 Abs. 2 BGA zu interpretieren sei. Zumindest eine Stelle orientiert sich am Prinzip «Einmal freigegeben = immer freizugeben», während andere frühere Entscheide lediglich als Indiz nehmen, aber das Gesuch immer vor dem Hintergrund der konkret vorgelegten Begründung prüfen. Letzteres scheint nach juristischer Ersteinschätzung BGA-konform. Zweifel bestehen auch, ob Mitberichte zu Bundesratsgeschäften von den abliefernden Stellen einheitlich behandelt werden.

Kann-Formulierung von Art. 13 BGA ist überholt: Die Möglichkeit für die Behörde, ein Einsichtsgesuch abzulehnen, auch wenn das Interesse der gesuchstellenden Person überwiegt, gibt dieser Behörde völlige Ermessensfreiheit. Diese Freiheit steht nicht im Einklang mit der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Diese verpflichtet die Behörden, Zugang zu Informationen zu gewähren, die für die Öffentlichkeit, wenn auch nur am Rande, von Interesse sein können.

Gesetzlichen Besonderheiten wird nicht nachgelebt: Einsichtsgesuche für Unterlagen, die nach Art. 11 Abs. 1 BGA verlängert geschützt sind (Personendaten), bei denen es sich um nicht personenbezogene Nachforschungen handelt, müssten gemäss Art. 11 Abs. 3 BGA vom zuständigen Departement und nicht von der abliefernden Stelle entschieden werden. Dieser vom Parlament eingeführten Sonderregel wird in der Praxis nicht nachgelebt. Weiter hat der Gesetzgeber verlängert geschützte Unterlagen nach Art. 12 Abs. 2 von der Möglichkeit von Einsichtsgesuchen ausgenommen. Hier geht es um Einzelfälle statt um ganze Kategorien von Unterlagen, die aufgrund entgegenstehender öffentlicher oder privater Interessen verlängert geschützt sind. Auch diese Regel wird in der Praxis nicht beachtet.

Fazit: Die hohe Bewilligungsquote deutet ähnlich wie die Aussagen vieler abliefernder Stellen darauf hin, dass in der Bundesverwaltung eine grundsätzlich weit gehende Bereitschaft zur sorgfältigen Prüfung der Einsicht während der Schutzfrist besteht. In dieser Richtung deuten auch die teils langen Behandlungsfristen und die freiwillige Begründung ihrer Entscheide durch viele Stellen. Gleichwohl ist die Einheitlichkeit und Verhältnismässigkeit bei der Prüfung von Einsichtsgesuchen nicht gesichert: Bei Unterlagen, bei denen es um den Schutz von öffentlichen oder privaten Interessen geht, besteht ein bedeutender Ermessensspielraum bei gleichzeitig wenigen Koordinations- und Vereinheitlichungsbestrebungen. Insbesondere gibt es keine sichtbare Rechtspraxis (vgl. nachfolgend Frage 4.3.5). Dies ermöglicht potenziell uneinheitliche und unverhältnismässige Entscheide zu Einsichtsgesuchen und begünstigt das Misstrauen der Nutzenden des Bundesarchivs. Die Kann-Bestimmung in Art. 13 Abs. 1 BGA ist nicht mit der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vereinbar.

Ferner hat die Evaluation festgestellt, dass in zwei speziellen Konstellationen in der Praxis den gesetzlichen Vorgaben nicht nachgelebt wird (Departementsentscheid bei nicht personenbezogenen Nachforschungen in Unterlagen, die nach Art. 11 Abs. 1 BGA verlängert geschützt sind; keine Gesuche für Unterlagen, die nach Art. 12 Abs. 2 verlängert geschützt sind). Hier sind Gesetz und Praxis künftig in Einklang zu bringen.

Empfehlungen:

- **E24 – Gleichbehandlungskonzept des BGA anwenden:** Die teils noch gelebte Praxis, dass einmal freigegebene Unterlagen immer freizugeben sind, entspricht nicht dem vom BGA vorgesehenen Konzept der Gleichbehandlung unter gleichen Bedingungen. Sie ist deshalb aufzugeben.
- **E25 – Informationsauftrag des Bundesarchivs:** Das Bundesarchiv informiert die nachforschenden Personen und die Stellen transparent und aktuell über allgemein geltende Grundsätze der Gesuchsprüfung, etwa auf dem Weg eines Merkblatts (z.B. Gleichbehandlungskonzept, Umgang mit Mitberichten, Grenzen der Einheit des Dossiers).
- **E26 – Frühere Entscheide konsequent berücksichtigen:** Soweit die Stellen dazu nicht selbst in der Lage sind, stellt das Bundesarchiv sicher, dass sie über ihre früheren Entscheide zu gleichen Dossiers informiert werden.
- **E27 – Kann-Formulierung in Art. 13 aufgeben:** Im Rahmen der nächsten Revision des BGA wird die Kann-Formulierung betreffend die Einsicht aufgegeben.
- **E28 – Gesetz und Praxis:** Soll bei Einsichtsgesuchen für nicht personenbezogene Nachforschungen in Unterlagen, die nach Art.11 Abs. 1 BGA verlängert geschützt sind, sowie Einsichtsgesuche in Unterlagen, die nach Art.12 Abs. 2 verlängert geschützt sind, weiterhin gleich verfahren werden wie bei übrigen Gesuchen, so sind Art. 11 Abs. 3 BGA sowie Art. 13 Abs. 1 BGA entsprechend anzupassen. Alternativ ist die jetzt gesetzeswidrige Praxis aufzugeben.
- vgl. auch die Empfehlungen E11 (Ermessensspielraum verringern) und E30 (Schlichtungsverfahren)

4.3.2: a) Werden Auflagen von den Stellen nach einheitlichen Kriterien/sachgerecht vergeben? b) Genügen die Vorgaben des BGA?

Auflagen weit verbreitet und grundsätzlich im Sinne des BGA bewährt: Die abliefernden Stellen setzen Auflagen als Instrument zur differenzierten Ausbalancierung von Schutz- und Einsichtsinteressen häufig ein. Sie haben sich insofern als Instrument bewährt, als die Stellen dann Einsicht in Dossiers gewährten, wo sie dies ohne Auflagen nicht getan hätten. Die Auflagen werden auch gut eingehalten, die vom BGA vorgesehenen Sanktionen (Hausverbot, Busse) mussten nach allgemeinem Wissensstand noch nie verhängt werden.

Nutzende kritisieren Mängel bei der praktischen Anwendung: Ein Teil der Nutzenden sieht in der praktischen Anwendung von Auflagen Mängel und empfindet sie nicht immer als gerechtfertigt. Bisweilen werden konkrete Auflagen als unklar, nicht sinnvoll, unnötig detailliert oder rechtlich nicht gerechtfertigt oder unverhältnismässig empfunden. Inwieweit das Bundesarchiv hier bei seiner Prüfung der Rechtskonformität entgegenwirkt und im Verfahren Missverständnissen vorbeugt, wurde nicht weiter untersucht. Auch seitens der abliefernden Stellen werden vereinzelt Präzisierungen zu den Rahmenbedingungen von Auflagen oder Beispielsammlungen vorgeschlagen.

Fazit: Auflagen haben sich als Instrument zur Ausbalancierung von Schutz- und Einsichtsinteressen bewährt. Ihr jeweiliger Sinn oder ihre Verhältnismässigkeit werden jedoch in der Anwendung im Einzelfall teils angezweifelt. Dies erschwert die Akzeptanz bei den Nutzenden.

Empfehlung:

- **E29 – Informationen zu Auflagen:** Das Bundesarchiv informiert abliefernde Stellen und gesuchstellende Personen anhand einer Beispielliste über rechtskonforme Auflagen und ihren konkreten Sinn und Zweck.

4.3.5: Sind die vorhandenen Rechtsmittel bei Einsichtsgesuchsverweigerungen zielführend und zweckmässig und ist der Prozess transparent und effizient?

Rechtsmittel der Beschwerde wird kaum genutzt: Verweigert eine Stelle die Einsicht, kann die gesuchstellende Person eine beschwerdefähige Verfügung verlangen und Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht machen. Wird eine Verfügung gelegentlich noch verlangt, so kam es bisher nur sehr selten zu einer Beschwerde. Zumindest zum Teil erklärt sich dies durch die relativ hoch gesetzten Hürden. Gesuchstellende müssen erstens damit rechnen, dass schon die Verfügung kostenpflichtig sein könnte (auch wenn dies eher die Ausnahme als die Regel sein dürfte). Zweitens ist das Rechtsmittel der Beschwerde aufwändig und nimmt viel Zeit in Anspruch, was Gesuchstellende abschreckt. Schliesslich bestehen Zweifel, ob alle Nutzenden, trotz korrekter Information des Bundesarchivs, ihre rechtlichen Möglichkeiten kennen. Schliesslich ist zu erwähnen, dass nicht alle Stellen, die gemäss BGA archivierungspflichtig sind, auch unter das Verwaltungsverfahrensgesetz fallen, weshalb Gesuchstellende

dort bei Ablehnungen keine anfechtbare Verfügung verlangen können (z.B. Parlament, Bundesgericht (ausser im Bereich ihres Personalrechts), Nationalbank).

«Wiedererwägung» als zweite Chance für Insider: Gut informierte Gesuchstellende versuchen bisweilen über ein so genanntes «Wiedererwägungsgesuch» die abliefernde Stelle zum Einlenken zu bewegen – teils mit Erfolg. Diese Möglichkeit, bei der es sich eigentlich um einen Widerruf handelt, ist jedoch nur einem Teil der Nutzenden des Bundesarchivs bekannt.

Fazit: Die Rechtsmittel des BGA zur Durchsetzung von Einsichtsrechten sind dem Konfliktgegenstand nicht angemessen, sondern zu hochschwellig (Kostenrisiko von Verfügungen, Beschwerdeweg). So genannte «Wiedererwägungen», bei denen es sich *de facto* um einen Widerruf handelt, sind ein Privileg erfahrener Nutzender des Bundesarchivs oder solcher, die sich persönlich beraten lassen. Der Weg der gerichtlichen Beschwerde wird sehr selten genutzt, was eine umfassende gerichtliche Praxis und somit eine verbindliche Rechtsprechung verhindert. Angesichts der bestehenden Ermessensspielräume wäre dies wünschenswert. Eine Alternative sollte deshalb niederschwelliger sein und gleichzeitig den ebenfalls fehlenden Kontakt zwischen Gesuchstellenden und Behörden ermöglichen. Zu denken ist etwa an ein Schlichtungsverfahren analog BGÖ (summarisch begründete Information der Stelle, Schlichtungsantrag des Gesuchstellers, Schlichtungsverhandlung, öffentlich zugängliche Empfehlung, Verfügung). Zu klären wäre dabei auch, welche Behörde als Schlichtungsinstanz in Frage kommt. Im gleichen Zug sollte auch dafür gesorgt werden, dass die Möglichkeit, abschlägige Entscheide anzufechten, grundsätzlich auf alle dem BGA unterstellten Stellen angewendet werden kann. Es ist somit zu prüfen, ob aktuelle Ausnahmen vom Recht, eine anfechtbare Verfügung zu verlangen, wie sie etwa für Einsichtsgesuche beim Parlament, beim Bundesgericht und bei der Nationalbank gelten, begründet sind.

Empfehlungen:

- **E30 – Schlichtungsverfahren:** Ein niederschwelliges Verfahren zur Lösung von Konflikten über die Einsicht in archivierte Unterlagen – evtl. nach dem Vorbild des BGÖ – wird geprüft.
- **E31 – Ausnahmen vom Rechtsmittelverfahren hinterfragen:** Ausnahmen vom Rechtsmittelverfahren, wie sie heute für Stellen gelten, die zwar dem BGA, aber nicht dem VwVG unterstellt sind, sind daraufhin zu prüfen, ob sie begründet sind; wenn dies nicht der Fall ist, sind sie aufzuheben.
- **E32 – Widerruf:** Soll an der bisherigen Möglichkeit des Widerrufs (so genannte «Wiedererwägung») festgehalten werden, so wird diese explizit im BGA verankert.
- **E33 – Kostenlose Verfügungen:** Ablehnende Verfügungen für Einsichtsgesuche sind kostenlos.

4.3.4: *Funktioniert die Auskunftserteilung an betroffene Personen zweckmässig und ist der Prozess für alle Beteiligten transparent?*

Umsetzung des Auskunftsrechts für Betroffene ist anspruchsvoll: Da den betroffenen Personen wie allen anderen Nutzenden des Bundesarchivs bei der Recherche nicht alle Findmittel des Bundesarchivs zur Verfügung stehen, besteht das Risiko, dass sie selbst nicht alle archivierten Unterlagen finden, die sie betreffen, sicher aber dessen nicht bewusst sind. Damit besteht das Risiko, dass sie ihr Auskunftsrecht nach Art. 15 BGA sowie Art. 8ff. DSGVO nicht durchsetzen können. Das Bundesarchiv unterstützt deshalb betroffene Personen, die Unterstützung nachfragen, mit umfangreichen Recherchen. Fraglich ist, ob alle betroffenen Personen erreicht werden.

Ausnahmebestimmung birgt Gefahr, das Recht auf Auskunft (Art. 15 BGA) auszuhöhlen: Art. 15 Abs. 2 BGA führt eine Einschränkung des Auskunftsrechts ein, die in der diesbezüglichen Grundbestimmung in Art. 9 DSGVO nicht vorgesehen ist. Gemäss Rechtsprechung und Lehre ist diese Einschränkung, die das Bundesarchiv vor einer Überlastung schützen soll, restriktiv auszulegen. Damit soll verhindert werden, dass das Recht auf Zugang zu Personendaten umgangen wird. Dieses stellt das Kernstück des rechtlichen Mechanismus dar, der es der betroffenen Person ermöglicht, die Verwendung ihrer Daten zu kontrollieren. Es ist sogar fraglich, ob diese Bestimmung noch Sinn macht in einer Zeit, in der die Digitalisierung von Akten es sehr einfach macht, persönliche Daten sehr schnell zu identifizieren.

Fazit: Das Bundesarchiv gewährt den Personen, die Einsicht in sie betreffende Unterlagen nehmen wollen, professionelle und umfangreiche Unterstützung. Unsicher ist, ob die betroffenen Personen über die Grenzen der eigenständigen Recherche informiert sind, weshalb ein Ausbau der Information und eine gezieltere Ansprache wünschenswert wären. Die Ausnahmebestimmung zum Auskunftsrecht (Vereinbarkeit mit rationeller Verwaltungsführung, Art. 15 Abs. 2 BGA) ist zurückhaltend zu interpretieren.

Empfehlungen:

- **E34 – Information betroffener Personen:** Personen, die im Bundesarchiv nach Unterlagen über sich selbst suchen, werden auf der Website des Bundesarchivs gezielt angesprochen und über die Möglichkeiten und Grenzen der Recherche informiert.
- **E35 – Ausnahmebestimmung im Auskunftsrecht:** Das Bundesarchiv interpretiert die Ausnahmebestimmung von Art. 15 Abs. 2 BGA zum Auskunftsrecht betroffener Personen restriktiv und zieht in jedem Fall auch das spezifische Interesse der gesuchstellenden Person in Betracht und nicht nur das eigene Interesse an einer rationellen Führung seiner Unterlagen.

12 Selbständige Archivierung

12.1 Einleitung

Auch selbständig archivierende Stellen müssen im gesamten Archivierungsprozess gemäss den Grundsätzen des BGA archivieren. Zur Sicherstellung einer einheitlichen Archivierungspraxis sieht Art. 8 VBGA verschiedene Massnahmen vor. So ist zwischen den selbständig archivierenden Stellen und dem Bundesarchiv eine Vereinbarung über die Bildung der Unterlagen, deren Sicherung, deren Aufbewahrung und Vermittlung zu treffen. Das Bundesarchiv kann ferner Inspektionen durchführen sowie die Zustimmung zur selbständigen Archivierung widerrufen oder den Widerruf beantragen, wenn die Archivierung nicht den Grundsätzen des Gesetzes genügt.

Entlang dem Archivierungsprozess ergeben sich bestimmte Besonderheiten: Selbständig archivierende Stellen müssen bei der Informationsverwaltung kein GEVER-System haben, da der Geltungsbereich der GEVER-Verordnung sich nicht auf selbständig archivierende Stellen erstreckt (Art. 3 GEVER-Verordnung). Naturgemäss entfällt bei der selbständigen Archivierung der Schritt der Ablieferung ans Bundesarchiv. Die Bewertung der Unterlagen hat aber gleichwohl gemeinsam mit dem Bundesarchiv zu erfolgen. Im Unterschied zu den anbietepflichtigen müssen die selbständig archivierenden Stellen selbst dafür besorgt sein, dass ihre Unterlagen erhalten bleiben und vor unbefugtem Zugriff geschützt sind. Ebenfalls müssen sie selbst den Zugang zum Archivgut gemäss BGA-Standard gewährleisten.

12.1.1 Themen und Vorgehen der Evaluation

Grundsätzlich folgt das Kapitel thematisch dem Archivierungsprozess. Gewisse Themen werden jedoch etwas stärker vertieft, so etwa die Zusammenarbeit zwischen den Stellen und dem Bundesarchiv. Hierbei wiederum wird ein besonderes Augenmerk auf die Archivierungsvereinbarungen nach Art.8 Abs. 1 VBGA und die Vorgabe des gemeinsamen Bewertens gelegt. Näher beleuchtet werden auch die Informationsverwaltung und die Zugangsmöglichkeiten. Einführend werden einige Hinweise zum Umfang und der Nutzung der selbständigen Archive zusammengetragen und allgemeinere Einschätzungen der involvierten Akteure zum Status der selbständig archivierenden Stellen dargestellt. Der Aspekt der Sicherung wurde nicht vertieft beleuchtet.

Das Kapitel stützt sich auf die Ergebnisse der Umfrage bei den selbständig archivierenden Stellen, wobei Einschätzungen aus dieser Umfrage, welche alle archivierungspflichtigen Stellen gleichermassen betreffen, bereits in den Kapiteln zu den Teilprozessen der Archivierung berücksichtigt wurden. Weiter wurde eine zusätzliche Erhebung zu den Zugangsmöglichkeiten bei den selbständig archivierenden Stellen durchgeführt und Auskünfte bei Mitarbeitenden des Bundesarchivs eingeholt. Weiter enthält das Kapitel rechtliche Einschätzungen.

Ebenfalls wurden Interviews mit drei selbständig archivierenden Stellen geführt. Diese befinden sich bezüglich Archivierung in unterschiedlichen Stadien. Eine Stelle verfügt seit vielen Jahren über ein professionelles Archiv und eine Archivierungsvereinbarung mit dem Bundesarchiv nach Art.8 Abs. 1 VBGA; das Bundesarchiv bezeichnet diese Vereinbarung als veraltet (nachfolgend: *Stelle mit Archiv*). Eine Stelle hat eine Vereinbarung abgeschlossen und ist nun daran, diese in Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv umzusetzen (*Stelle im Aufbau*). Die dritte Stelle hat noch keine Vereinbarung und auch noch keine vertiefte Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv; die Stelle erachtete dies bislang nicht als prioritär, u.a., weil sie noch nicht so lange bestehe (*Stelle ohne Vereinbarung*).

Festzuhalten ist eine methodische Grenze der Evaluation: Mit den beim Bundesarchiv bekannten Stellen, die in dieser Evaluation befragt werden konnten, ist nicht die Gesamtheit der Stellen, die in den Geltungsbereich des BGA fallen, abgedeckt und auch keine repräsentative Auswahl gesichert. Inwieweit sich die übrigen Stellen als archivierungspflichtig betrachten und an den Grundsätzen des BGA orientieren, ist nicht bekannt und konnte in dieser Evaluation nicht untersucht werden. Es sei daran erinnert, dass der Geltungsbereich des BGA gerade im Bereich der selbständigen Archivierung ungenau festgelegt wurde, was es teilweise erleichtern dürfte, sich als nicht archivierungspflichtig zu betrachten (vgl. Kapitel 4).

12.2 Umfang und Nutzung der selbständigen Archive

Aus der Umfrage bei den selbständig archivierenden Stellen liegen grobe Angaben über den Umfang ihrer Archive vor. 15 der 18 Stellen gaben an, über ein eigenes Archiv zu verfügen. Zwei Stellen gaben an, das Archiv befinde sich erst im Aufbau. Eine Stelle deklarierte, sie sei zu klein für ein eigenes Archiv und verfüge nicht über geeignete Räumlichkeiten.

Der Umfang der selbständigen Archive streut stark (Tabelle 12-1). Insgesamt zeigt sich im Vergleich mit dem Bundesarchiv, dass der Umfang an Archivgut allein bei den Stellen, die an der Umfrage teilgenommen haben, nicht zu vernachlässigen ist: Das kleinste Archiv umfasst 2 Laufmeter Archivgut, das grösste 5.5 km und 30 Terabytes digitale Unterlagen. Elf Stellen haben digitale/digitalisierte Unterlagen archiviert. Die Archive der befragten Stellen umfassten zum Zeitpunkt der Befragung total gegen 30 Laufkilometer und 75 Terabytes Akten (Bundesarchiv: ca. 68 km und 21 Terabytes; Bundesarchiv in Zahlen 2019).

Tabelle 12-1: Umfrage bei S: Umfang der Archive bei selbständig archivierenden Stellen

	Kleinsten Wert	Grösster Wert	Mittelwert	Median	Standardabweichung	N (verwertbare Angaben)
Analoge Unterlagen (Laufmeter)	2	5'500	1'939	1'600	1'562	15 Stellen
Digitale Unterlagen (Terabytes)	0	30	7	1	10	11 Stellen
Archivierung seit (Anzahl Jahre):	7	174	83	69	68	14 Stellen

Umfrage bei S. N: 15. Antworten auf Frage 5: «Bitte machen Sie nachfolgend Angaben zum Umfang Ihres Archivs. Wenn Sie nicht über genaue Angaben verfügen, genügt eine Schätzung.»

Auch bei der Nutzung der selbständigen Archive bestehen deutliche Unterschiede. Sieben Stellen gaben an, maximal fünfmal pro Jahr konsultiert zu werden, eine davon nie. Acht Stellen werden mehr als 5 Mal konsultiert. Auch bei diesen schwanken die näheren Angaben beträchtlich von durchschnittlich 10 Anfragen pro Jahr über mehrere hundert bis zu mehr als tausend. Beim meistfrequentierten Archiv wurden auch Site-Visits in der Online-Archivdatenbank im fünfstelligen Bereich gezählt (Frage 6). In der Befragung der Nutzenden des Bundesarchivs haben ein Fünftel der Befragten angegeben, bereits selbständige Archive konsultiert zu haben (20%, Frage 2). Am häufigsten wurden die Archive der ETH, SBB sowie das PTT-Archiv genannt.

12.3 Rechtliche Vorgaben für die selbständig archivierenden Stellen

Das gesetzliche Archivierungsregime, das für selbständig archivierende Stellen gilt, ist unklar. Die Unsicherheit, die alle Aspekte der Archivierung betrifft, von der Handhabung der Akten über die Organisation des Archivs bis hin zum Zugang zu den archivierten Akten, wird durch das Fehlen von Standards verursacht, die eindeutig festlegen, ob selbständig archivierende Stellen diese Angelegenheiten frei regeln oder ob sie den Anforderungen des Archivierungsgesetzes und seiner Ausführungsverordnung unterliegen. Die Weisungen des Bundesarchivs vom 28. September 1999 über die Anbietepflicht und die Übergabe von Unterlagen an das Bundesarchiv gelten nicht für die selbständig archivierenden Stellen (Art. 2).³⁹

³⁹ Diese Unsicherheit konnte nur in einem Fall, dem des Bundesgerichts, ausgeräumt werden; in Umsetzung der ihm diesbezüglich zustehenden Kompetenzdelegation (Art. 1 Abs. 3 BGA) regelte das Bundesgericht die Archivierungsverfahren in einer Verordnung, die bereits 1998 verabschiedet wurde (Verordnung des Bundesgerichts vom 27. September 1999 zum Archivierungsgesetz; SR 152.13). Diese Verordnung enthält detaillierte Bestimmungen über die Art der zu archivierenden Dokumente, über die Modalitäten ihrer Erhaltung und über ihre Zugänglichkeit.

Sollte man aus dem Schweigen des Gesetzgebers schließen, dass die selbständig archivierenden Stellen freie Hand haben, Archivierungsverfahren selbst zu regeln? Ja und nein... einerseits ist ihr Handlungsspielraum durch die allgemeine Archivierungspflicht «nach den Grundsätzen dieses Gesetzes» eingeschränkt ist (Art. 4 Abs. 3 BGA für die Schweizerische Nationalbank und die autonomen Bundesorgane; Art. 4 Abs. 5 BGA für andere Personen des öffentlichen oder privaten Rechts); das Gesetz enthält jedoch andererseits keine näheren Angaben zum Inhalt dieser Grundsätze. Allenfalls ist zu beachten, dass es in der Botschaft zum Archivierungsgesetz heisst: «Bei diesen Grundsätzen handelt es sich vor allem um die generelle Archivierungspflicht für archivwürdige Unterlagen sowie um die benutzungsrechtlichen Bestimmungen» (BBl 1997 954). Es war jedoch vorgesehen, dass der Bundesrat durch eine Verordnung (Art. 4 Abs. 5 Bst. BGA: «Der Bundesrat erlässt eine entsprechende Verordnung») nähere Einzelheiten dazu regelt; bis heute ist eine solche Verordnung noch nicht erlassen worden. Dies ist umso bedauerlicher, als der Gesetzgeber um die Homogenität der Archivierung besorgt war: «Für alle Bundesorgane sollen bei der Archivierung ihrer Unterlagen dieselben Grundsätze gelten» (BBl 1997 954).

In Ermangelung gemeinsamer Regeln reagiert die Archivierungsverordnung auf dieses Anliegen, indem sie selbständig archivierende Stellen der Kontrolle des Bundesarchivs unterstellt. Gemäss Art. 8 VBGA wird diese Kontrolle auf mehreren Ebenen ausgeübt: Erstens schliesst das Bundesarchiv mit jeder autonomen Stelle eine Vereinbarung ab, welche die Archivierung nach den allgemeinen Grundsätzen des BGA regelt; zweitens führt das Bundesarchiv Inspektionen durch, um die Einhaltung der Vereinbarung zu überprüfen; drittens kann das Bundesarchiv die Vereinbarung bei Nichteinhaltung widerrufen. Dieser Kontrollmechanismus kann sicherlich das Fehlen einer Verordnung kompensieren, die gemeinsame Regeln zur Umsetzung der «allgemeinen Rechtsgrundsätze» festlegt und somit die Homogenität der Archivierung gewährleistet (wobei Unterschiede in den technischen Anforderungen zugelassen werden). Dieser Kontrollmechanismus muss jedoch tatsächlich umgesetzt werden, was nicht durchgängig der Fall gewesen zu sein scheint.

12.4 Grundsätzliche Einschätzungen der Akteure

Mit der Ermöglichung der selbständigen Archivierung sollte «einerseits die angestrebte Rechtsvereinheitlichung und andererseits eine grösstmögliche Handlungsfreiheit der autonomen Anstalten und weitere Bundesvollzugsaufgaben erfüllenden Personen und Institutionen erreicht werden» (Erläuterung VBGA: 12).

Grundsätzlich hinterfragten die meisten **selbständig archivierenden Stellen** weder in der Umfrage noch in den Interviews ihren Status als selbständig archivierende Stelle (Frage 37). Nur eine Stelle bemängelt grundsätzlich ihren Status als archivierungspflichtige Stelle. Archivierung gemäss BGA sei für sie nicht sinnvoll sei, da sie nur zu einem sehr geringen Anteil Vollzugsaufgaben ausübe. Aus allgemeiner Warte bewerten mehrere Stellen diesen Status positiv, zumal er etwas Handlungsspielraum ermögliche, und weil das Archiv dann näher bei

den aktenbildenden Instanzen sei (Frage 39). Sie bringen zum Teil aber auch Kritikpunkte an der konkreten Regelung dieses Status an:

- Die Gleichsetzung der Ansprüche an die Archivierung, wie sie beim Bundesarchiv bestehen, könnte selbständig archivierende Stellen überfordern, da diese nicht über die gleichen Voraussetzungen bezüglich Infrastruktur, Fachkompetenz etc. verfügen.
- Der Handlungsspielraum der selbständig archivierenden Stellen wird als zu eng begrenzt wahrgenommen. Gleichzeitig seien die selbständig archivierenden Stellen und ihre Bedürfnisse sehr heterogen. Dies müsste sich in mehr Freiheiten z.B. bei der Informationsverwaltung und der Bewertung niederschlagen.
- Gewünscht wird für nicht-bundesnahe Betriebe eine klare Trennlinie, welche Unterlagen nach BGA zu archivieren sind und welche nicht. Dabei geht es nicht nur um die Abgrenzung der Vollzugsaufgaben zu rein privaten Tätigkeiten, sondern ebenfalls um Aktivitäten von Tochterunternehmen, die auch im Ausland tätig sein können. Eine Stelle erwähnte, dass solche Trennlinien teils schwer zu ziehen seien. Die Lösung könne jedoch nicht sein, im Zweifel alle Aktivitäten dem BGA zu unterstellen.
- Im BGA und teils auch in der VBGA werde zu wenig deutlich gesagt, dass sich Regelungen auch auf die selbständige Archivierung beziehen, sondern nur vom Bundesarchiv geredet.

Das Bundesarchiv wurde nicht grundsätzlich zum Status der selbständig archivierenden Stellen befragt. In den Gesprächen kam gleichwohl zum Ausdruck, dass die Trennlinie zwischen archivierungspflichtigen und anderen Aktivitäten ein Gegenstand von Diskussionen zwischen dem Bundesarchiv und verschiedenen Stellen darstellt. Eine Person bezeichnete den Geltungsbereich des BGA als «eindrücklich breit». Alles staatliche Handeln im weitesten Sinn sei der Archivierungspflicht unterstellt. Diese Person bemängelt bei einem Teil der selbständig archivierenden Stellen ein fehlendes Bewusstsein, dass diese nicht ein rein privatwirtschaftliches Unternehmen seien, sondern als Akteur mit Bundesaufgaben rechenschaftspflichtig gegenüber der Öffentlichkeit seien.

12.5 Nutzung von Unterstützungsangeboten des Bundesarchivs

12.5.1 Praxis

Die meisten selbständig archivierenden Stellen nutzen zwar gemäss der Umfrage die online verfügbaren Arbeitshilfen und Informationsschreiben des Bundesarchivs über die Informationsverwaltung und Archivierung (13 von 15 Stellen, Frage 9).

Beratung und Unterstützung nahm jedoch in den vergangenen fünf Jahren nur eine Minderheit in Anspruch (Frage 10). Jeweils 5 Stellen (insgesamt 7) liessen sich betreffend Informationsverwaltung und der Bestimmung des Archivguts vom Bundesarchiv beraten. Keine Stelle nahm Beratung oder anderweitige Unterstützung bei der Übernahme der Unterlagen

ins Archiv, bei deren Sicherung oder der Gewährleistung des Zugangs in Anspruch. Wenn das Bundesarchiv also involviert ist, dann vor allem bei vorbereitenden Arbeiten der Archivierung, aber nicht bei der eigentlichen Archivierung (Sichern) und dem Zugang.

Die interviewte Stelle mit Archiv sieht das Bundesarchiv v.a. im Bereich der Informationsverwaltung als Ansprechpartner bei konkreten Fragen, sie nutzt auch das Instrument «Package Handler». In den anderen Teilprozessen der Archivierung bestehe kein Bedarf. Die Stelle im Aufbau hat für die Informationsverwaltung eng mit dem Bundesarchiv zusammengearbeitet. Die Zusammenarbeit betraf die Erarbeitung des OS und dessen prospektive Bewertung. Die Stelle ohne Vereinbarung hat ausser einer eintägigen Ausbildung bisher keine Unterstützung des Bundesarchivs beansprucht. (Angaben zur Zusammenarbeit bei der Bewertung siehe Abschnitt 12.8)

12.5.2 Einschätzungen der Akteure

Mit der Qualität der Unterstützung waren alle **Stellen**, die Beratung oder Unterstützung beanspruchten, zumindest eher oder aber vollständig zufrieden (Frage 11).

Die Auskunftsperson beim **Bundesarchiv** vermutete als Grund für die geringe Nutzung des Unterstützungsangebots, viele Stellen kannten entweder die Möglichkeiten der Unterstützung oder auch die gesetzlichen Aufgaben der Archivierung nicht. Sie vermutet da, wo die Unterstützung des Bundesarchivs nicht genutzt werde, eine kritische Grundhaltung: selbstständige Stellen fassten die Archivierung als reine Pflichtaufgabe auf und sähen nicht den Mehrwert, den die Archivierung bringe.

In den Interviews mit den **Stellen** bestätigen sich diese Vermutungen teilweise. Bei der Stelle im Aufbau wird die Archivierung mehr als Pflicht zur Einhaltung eines gesetzlichen Auftrags denn als Nutzen betrachtet. Bereits jetzt bestehe ein guter Überblick und eine gute Erschliessung der Unterlagen, weshalb für die Ablage nach BGA-Standard kein grosser Mehrnutzen entstehe. Der gesellschaftliche Zweck der Archivierung wird anerkannt. Die Stelle ohne Vereinbarung anerkennt den Nutzen der Archivierung für sich selbst und die Gesellschaft ebenfalls.

Die Stelle mit Archiv sieht in der Archivierung einen bedeutenden Nutzen und sieht auch einen Auftrag, als gesellschaftlich relevante Institution ihre Dokumente professionell zu archivieren. Sie sieht sich ansonsten als kaum mehr auf Unterstützung des Bundesarchivs angewiesen.

12.6 Archivierungsvereinbarung

12.6.1 Praxis

Gemäss Art. 8 Abs.1 VBGA treffen die selbständig archivierenden Stellen (mit Ausnahme der Nationalbank) mit dem Bundesarchiv eine Vereinbarung über die Bildung der Unterlagen, deren Sicherung, Aufbewahrung und Vermittlung.⁴⁰ Diese orientiert sich bezüglich dieser Teilprozesse der Archivierung an den Standards der Archivierungsgesetzgebung und der einschlägigen Umsetzungserlasse. Das Bundesarchiv (BAR, o.J. b) hat hierzu eine Mustervereinbarung erarbeitet. Diese beinhaltet folgende Kernelemente:

- Elektronisches System zur Aktenführung, das den Vorgaben gemäss GEVER-Verordnung funktional gleichwertig ist.
- Umsetzung der Weisungen und Vorgaben zur Anbietepflicht und Ablieferung des Bundesarchivs anhand der Arbeitshilfen des BAR.
- Umsetzung der Vorgaben über Aktenführung und elektronischer Geschäftsverwaltung sinngemäss und in Anlehnung an die GEVER-Verordnung.⁴¹
- Anbietepflicht ans eigene Archiv.
- Bewertung gemeinsam mit dem Bundesarchiv.
- Das Archiv orientiert sich bei der Übernahme der archivwürdigen Unterlagen an den Arbeitshilfen des Bundesarchivs für die Aufbereitung und Verzeichnung sowohl für analoge als auch für digitale Unterlagen.
- Erschliessung nach dem Provenienzprinzip und dem gängigen internationalen Standard.
- Recht auf Einsichtnahme unter Wahrung der Schutzfristen gemäss Art. 9, 11 und 12 BGA. Unterlagen mit verlängerter Schutzfrist nach Art. 12 Abs. 1 müssen in Anhang 3 VBGA publiziert werden.
- Freier Zugang gemäss Art.10, 11 und 12 VBGA (Konsultationsmöglichkeiten und Verwertung, Gebühren nach Gebührenverordnung des Bundesarchivs, Verwertungsfreie, Findmittel).

7 Stellen haben gemäss **Befragung** eine Vereinbarung mit dem Bundesarchiv abgeschlossen (Frage 7). Das Bundesarchiv bestätigt die Information für diese Stellen, relativiert aber, dass fünf dieser Vereinbarungen veraltet seien (vor 2015 abgeschlossen). 2015 hat das Bundesarchiv alle ihm bekannten selbständig archivierenden Stellen zum Abschluss einer neuen Ver-

⁴⁰ Das Bundesgericht ist der VBGA nicht unterstellt.

⁴¹ In der Mustervereinbarung sind noch die inzwischen ausser Kraft gesetzten Weisungen des EDI über die Aktenführung in der Bundesverwaltung aufgeführt. Diese wurden in die revidierte GEVER-Verordnung (in Kraft seit 1.4.2020) überführt.

einbarung eingeladen, der Ertrag war jedoch nach Angaben des Bundesarchivs gering. Seit-her sei keine weitere Offensive unternommen worden, neue Stellen für eine Vereinbarung zu gewinnen. 8 befragte Stellen verfügen nicht über eine Vereinbarung, wobei drei befragte Stellen rechtlich befreit sind (SNB, Bundesgericht) oder als Teil einer grösseren Organisation von einer anderen Vereinbarung erfasst sind. Zwei Stellen gaben explizit an, der Prozess der Vereinbarung sei angelaufen.

12.6.2 Einschätzungen der Akteure

Mehrere **selbständig archivierende Stellen** gaben in der Umfrage noch offene Fragen als Grund für das Fehlen einer Vereinbarung an, deren Klärung noch Zeit brauche (Frage 8). Eine Stelle erwähnt explizit juristische Bedenken und befürchtet «unverhältnismässige Aufwände». Von den drei interviewten Stellen haben wie beschrieben zwei eine Vereinbarung abgeschlossen. Die Stelle mit Archiv hat diese Vereinbarung schon lange und äusserte sich nicht mehr zu ihrer Entstehungsgeschichte, gemäss der Stelle im Aufbau dauerte es lange bis zu einer Einigung und auch die Umsetzung (Einhaltung der Standards) wird als aufwändig beschrieben. Auch die Stelle ohne Vereinbarung schätzt den Weg bis zu einer Vereinbarung und deren Umsetzung als aufwändig und komplex ein. Bisher hätten hierfür die Ressourcen und die Dringlichkeit gefehlt.

Das **Bundesarchiv** sieht neben dem Aufwand als Grund für das Fehlen von (aktuellen) Vereinbarungen teils auch Befürchtungen der Stellen, dass ihre bisherigen Freiheiten bezüglich Archivierung beschränkt würden. Damit zusammenhängend argumentierten die Stellen teils auch, dass die Vereinbarung nicht auf die Besonderheiten ihrer jeweiligen Stelle passte. Insbesondere verstünden sich gewisse Stellen als primär privatwirtschaftliches Unternehmen und vernachlässigten dabei, dass sie als Träger von Bundesaufgaben ein verlängerter Arm der Exekutive mit entsprechenden Rechenschaftspflichten sei. Das Bundesarchiv stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, die Vereinbarung sei die Übersetzung und Konkretisierung des BGA-Standards, der vom Gesetzgeber gewollt sei.

12.7 Informationsverwaltung

12.7.1 Rechtliche Grundlagen

Wie erwähnt, sind die selbständig archivierenden Stellen explizit vom Geltungsbereich der GEVER-Verordnung ausgenommen. Dies gilt auch für selbständig archivierende Stellen der dezentralen Bundesverwaltung (Art. 3 Abs. 2 GEVER-Verordnung). In den Archivierungsvereinbarungen verlangt das Bundesarchiv wie beschrieben eine Umsetzung der Vorgaben über Aktenführung und elektronischer Geschäftsverwaltung sinngemäss und in Anlehnung an die GEVER-Verordnung.

Es stellt sich dabei gemäss Auskunft auf den Standpunkt, dass die Mindestanforderungen an die Aktenführung, wie sie seit 1. April 2020 in Abschnitt 2 der GEVER-Verordnung festgehalten sind, für alle archivierungspflichtigen Stellen gelten. In Abschnitt 2 wurden mit der Revision der GEVER-Verordnung die vormaligen Weisungen des EDI über die Aktenführung in der Bundesverwaltung (WAF) integriert.⁴² Als Mindestanforderung an die Aktenführung seien somit gemäss der GEVER-Verordnung für alle archivierungspflichtigen Stellen insbesondere Organisationsvorschriften, ein Ordnungssystem und die Dossierbildung vorzusehen.

Der in den Vereinbarungen geforderte Mindeststandard gemäss der GEVER-Verordnung kann unseres Erachtens nicht auf Abschnitt 2 der GEVER-Verordnung abgestützt werden. Erstens galt schon die WAF explizit nicht für selbständig archivierende Stellen nach Art. 1 Abs. 1 Bst. h BGA (Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit sie ihnen übertragene Vollzugsaufgaben erfüllen), wie sich aus Art. 3 Abs. 2 der VBGA (alte Fassung, Version in Kraft bis 31. März 2020) ergibt.

Zweitens hat es der Bundesrat in der GEVER-Verordnung unterlassen, den alten Geltungsbereich der WAF gemäss Art. 3 Abs. 2 der VBGA aF zu übernehmen. Er verweist nur in den Erläuterungen auf den damaligen Geltungsbereich. Damit könnten sich seit 1. April 2020 sogar selbständig archivierende Stellen, die der dezentralen Bundesverwaltung (Art. 1 Abs. 1 Bst. b BGA) angehören oder autonome Anstalten (Bst. e) auf den Standpunkt stellen, die Bestimmungen über die Aktenführung seien für sie nicht massgebend.

Somit sind die selbständig archivierenden Stellen zwar nicht frei in der Art und Weise der Informationsverwaltung. Sie werden in Art. 4 BGA in allgemeiner Weise verpflichtet, nach «den Grundsätzen dieses Gesetzes» zu archivieren. Ein konkreter allgemeingültiger Standard auf Verordnungsstufe, der auch sämtliche selbständig archivierenden Stellen einschliesst, besteht indes nicht.

12.7.2 Praxis der selbständig archivierenden Stellen

Bei den selbständig archivierenden Stellen besteht noch ein Ausbaupotenzial für das Informationsmanagement. Die Hälfte der 18 Stellen, die an der Umfrage teilgenommen haben, verfügen ihren Angaben zufolge über ein Informationsmanagement, das auf die langfristige Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit ihrer Geschäftstätigkeit ausgerichtet ist (FS12). Die andere Hälfte gab in der Umfrage an, dies sei teilweise der Fall. Von diesen wiederum gaben drei an, die Vervollständigung sei in Planung oder im Aufbau begriffen.

In den drei Interviews konnte die Geschäftsverwaltung etwas genauer erfragt werden (Tabelle 12-2). Die Angaben reflektieren den unterschiedlichen Stand bezüglich Archivierung, sind aber auch Ausdruck des Selbstverständnisses der jeweiligen Stellen. Es besteht bei allen

⁴² Weisungen des Eidgenössischen Departements des Innern vom 13. Juli 1999 über die Aktenführung (WAF, BBI 1999 5428).

eine – wenn auch unterschiedlich ausgeprägte – Form von digitalisierter Geschäftsverwaltung. Diese orientiert sich primär an den eigenen Bedürfnissen der Stelle im aktiven Lebenszyklus der Unterlagen. Diese sind nicht automatisch gut mit den Vorgaben gemäss den Grundsätzen der Archivierung beim Bund vereinbar.

12.7.3 Einschätzungen der selbständig archivierenden Stellen

Die Informationsverwaltung gemäss Anforderungen des BGA werden von den beiden Stellen, die noch kein Archiv haben, als aufwändige und komplexe Arbeit wahrgenommen, weil die eigenen Strukturen nicht zwingend mit den vom Bundesarchiv verlangten übereinstimmen (Tabelle 12-2).

Die notwendige Compliance für ein gutes Informationsmanagement und die Archivierung gemäss den Vorgaben des Bundesarchivs herbeizuführen, ist bei allen drei Stellen als anforderungsreich beschrieben worden, wobei eine Stelle betont, die Anforderungen seien komplex und hoch. Klare Verantwortlichkeiten und eine Priorisierung von oben erachten sie als zentral.

Tabelle 12-2: Angaben der interviewten Stellen über ihre Informationsverwaltung

	Stelle mit Archiv	Stelle im Aufbau	Stelle ohne Vereinbarung
<i>Orientiert an Vorgaben des BGA?</i>	Interne Vorgaben, angelehnt an BGA und Standards für archivtaugliche Formate	Eigene Anforderungen sind komplexer und anders als Vorgaben des Bundes, Umsetzung und Anpassung anspruchsvoll	Orientiert sich an eigenen reglementarischen und gesetzlichen Anforderungen
<i>Rechtliche Vorgaben eingehalten?</i>	Analoge Unterlagen ja (mit kleinen Ausnahmen. Aktuelle digitale Unterlagen ja. Bei älteren digitalen Unterlagen (2010 bis 2017) noch nicht; Projekt zur Behebung ist beschlossen.	Noch nicht. Aufwändiger Prozess steht bevor, bei dem zwischen Bedürfnissen der Archivierung und Geschäftsprozessen optimiert werden muss	Für Unterlagen mit eigener rechtlicher Grundlage ja. Unklarheiten bei Administrativakten, weil noch keine Vereinbarung mit BAR.
<i>Ordnungssystem vorhanden?</i>	Ja. Bewertungsrichtlinien sind von BAR abgenommen	Ja, inkl. Bewertung	Ja, aber es orientiert sich nicht am Aufgabenprinzip
<i>Digitale Geschäftsverwaltung vorhanden?</i>	Ja, eigenes System	Verschiedene Systeme, noch nicht auf OS abgestimmt. Geplant ist eine Automatische Überführung. Manuell heute möglich, aber zu aufwändig	Je ein System für aufgabenbezogene Unterlagen (flächendeckend) und administrative Unterlagen (nicht flächendeckend)

<i>Hindernisse für BGA-konforme Informationsverwaltung?</i>	Fehlendes Verständnis und mangelnde Priorität	Archivierung als notwendiges Übel, mangelnde Sensibilität und Priorität bei Leitung und Mitarbeitenden	Fehlende Ressourcen und Komplexität, um Anforderungen des Bundes zu erfüllen
<i>Sicherstellen, dass Mitarbeitende gemäss OS umsetzen</i>	Benennung verantwortlicher Personen in den Einheiten der Stelle. Priorisierung unter Einbezug der Gesamtleitung gewährleisten	Benennung verantwortlicher Personen. Mitarbeitende orientieren sich jedoch primär an Prozessen und nicht am OS	Aufgabenbezogene Unterlagen: Einheiten mit eigenen Richtlinien, bewährt. Administrative Unterlagen: Umsetzung unsicher.

Das **Bundesarchiv** bestätigt die Einschätzung, dass die Erarbeitung einer BGA-konformen Geschäftsverwaltung für Stellen ohne gutes, rechtskonformes Informationsmanagement aufwändig sei. Wenn das Bundesarchiv für die Archivierung in einer solchen Situation Anforderungen an ein Ordnungssystem formuliere, führe dies zu einem Stellvertreterkonflikt über die Archivierung, dabei müsste eigentlich stellenintern eine Auseinandersetzung über das Informationsmanagement geführt werden.

12.8 Gemeinsame Bestimmung der Archivwürdigkeit

12.8.1 Praxis

Gemäss Art. 6 Abs. 3 VBGA bestimmen das Bundesarchiv und die selbständig archivierenden Stellen in Zusammenarbeit, ob deren Unterlagen archivwürdig sind. Von den Teilnehmenden an der Umfrage gaben 9 Stellen an, die Bewertung erfolge nicht in Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv (Frage14). Zwei Stellen antworteten, dies sei immer der Fall, deren 3 gaben «teilweise» an. Dieser kritische Befund relativiert sich möglicherweise, weil gewisse Stellen aufgrund ihrer (älteren) Vereinbarung von der gemeinsamen Bewertung (teilweise) befreit worden seien, wie sie erklären. Das Bundesarchiv bestreitet allerdings, dass selbständig archivierende Stellen von der gemeinsamen Bewertung befreit seien. Drei Stellen gaben an, eine erste Bewertung stehe erst bevor und werde dann zusammen mit dem Bundesarchiv erfolgen.

Von den nicht mit dem Bundesarchiv bewertenden Stellen gaben alle an, bei der Bewertung die rechtlich-administrative Archivwürdigkeit zu prüfen, mit einer Ausnahme prüfen sie auch die historische oder sozialwissenschaftliche Relevanz (Frage 17). Drei forschungsbezogene Stellen wenden (auch) eigene Kriterien an.

12.8.2 Einschätzungen der Akteure

Selbständig archivierende Stellen: Zur Frage, ob das arbeitsteilige Vorgehen grundsätzlich zweckdienlich sei, waren die fünf Stellen, welche schon gemeinsam mit dem Bundesarchiv bewertet haben, geteilter Meinung (Frage 15), ebenso zur Zweckmässigkeit der einzelnen vom Bundesarchiv vorgegebenen Kriterien der rechtlichen und administrativen Archivwürdigkeit, wobei positive Beurteilungen überwiegen. Bemängelt wird von zwei Stellen, dass die Kriterien auf die hoheitlichen Aufgaben der Bundesverwaltung zugeschnitten seien und den Aufgaben der selbständig archivierenden Stellen nicht gerecht werden. Eine Stelle erwähnt, dass mit dem Bundesarchiv eigene Bewertungsrichtlinien ausgearbeitet worden seien. Eine Stelle kritisiert die Formulierung «Nachweis der Geschäftspraxis» als zu schwammig.

Die interviewte Stelle mit Archiv hat mit dem Bundesarchiv Bewertungsrichtlinien erarbeitet, anhand derer sie heute ihre Unterlagen selbst bewertet. Dieses Vorgehen hat sich aus ihrer Sicht bewährt. Die Arbeitshilfen des Bundesarchivs für die Bewertung bezeichneten die Interviewpartner als wenig nützlich, da die eigenen Unterlagen sich stark von jenen des Bundesarchivs unterschieden. Die Stelle hat intern einen Prozess analog zu jenem des Bundesarchivs errichtet, bei dem die aktenbildende Stelle und die Archivverantwortlichen ergänzend die Archivwürdigkeit bestimmen.

Die Stelle im Aufbau hat ihr Ordnungssystem in Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv erstmalig prospektiv bewertet. Es habe nicht überall Einigkeit bestanden, aber dies wurde nicht als grundsätzliches Problem wahrgenommen. Die Stelle bezeichnet die vorhandenen Arbeitshilfen als hilfreich, um die Kluft zwischen dem eigenen Verständnis von Archivierung und den Erwartungen des Gesetzgebers zu überwinden.

Die Stelle ohne Vereinbarung hat noch keine gemeinsame Bewertung in Angriff genommen und im Moment besteht auch keine Bereitschaft seitens der Leitung, dies zu tun. Es bestehen generelle Befürchtungen, dass die Archivierung aufwändig ist und bisherige Gewohnheiten für die Mitarbeitenden verändert werden müssten. Es bestehen auch grundsätzliche Unsicherheiten darüber, welche Typen von Akten zu archivieren sind.

Das **Bundesarchiv** nennt primär zwei Gründe, warum Stellen nicht gemeinsam mit ihm bewerten. Erstens bestehe bei Stellen, die seit langem selbständig archivieren, ein Selbstbewusstsein, dass man keine Zweitmeinung benötige. Solche Stelle beriefen sich auch darauf, dass sie es «immer schon so gemacht» hätten. Man berufe sich dabei teils auch auf ältere Aussagen aus dem BAR, die (fälschlicherweise) als Blankoscheck interpretiert würden. Der zweite Grund ist der Aufwand: Voraussetzung für die Bewertung ist eine vorhandene Informationsverwaltung und ein Ordnungssystem. Wenn dieses nicht besteht, muss es vorher erarbeitet werden, was aufwändig ist.

12.9 Schutzfristen festlegen

12.9.1 Praxis der Stellen

Gemäss den Angaben in der Umfrage legen 10 selbständig archivierende Stellen Schutzfristen gemäss Art. 9 bis 12 BGA fest. 2 Stellen gaben an, dies teilweise zu tun, 3 Stellen gaben an, keine Schutzfristen festzulegen (Frage 19). Der auf den ersten Blick kritische Befund relativiert sich jedoch aufgrund der Erklärungen der Stellen stark (Frage 20): Zwei Stellen stützen sich auf Reglemente, die sich am BGA orientieren. Eine wissenschaftsnahe Stelle gibt an, sich bei Personaldaten und Finanzen strikt an die Schutzfristen zu halten, jedoch bei wissenschaftlichen Unterlagen situativ zu entscheiden. Eine Stelle weist auf Kollisionen mit dem BGÖ hin und eine Stelle gab an, man sei noch am Bestimmen der archivwürdigen Unterlagen, weshalb Schutzfristen noch nicht vergeben wurden.

Ähnlich wie bei den abliefernden Stellen verfügt eine Minderheit über interne Präzisierungen zur Festlegung der Schutzfrist, wobei diese sich am häufigsten auf Unterlagen mit Personendaten beziehen. Jeweils drei weitere Stellen würden sich solche Präzisierungen wünschen (Frage 23).

Die Stelle mit Archiv gab im Interview an, die Festlegung der Schutzfristen laufe analog der Bundesverwaltung, die Hoheit liege somit bei der abliefernden Stelle. Es bestehe keine Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv. Die Stelle im Aufbau hat in ihrem OS noch keine Schutzfristen vergeben. Bei der Stelle ohne Vereinbarung ist die Handhabung in einem Reglement festgelegt. Dieses orientiert sich am BGA und benennt typische Unterlagen, die einer verlängerten Schutzfrist unterstehen. Auch die Funktionsträger, die verlängerte Schutzfristen vergeben können, sind benannt.

12.10 Zugang zum Archivgut

12.10.1 Rechtliche Grundlagen

Für den Zugang zum Archivgut gilt bei den selbständig archivierenden Stellen wie beim Bundesarchiv der Mindeststandard, wie er in Art. 10 bis 12 VBGA formuliert ist. Zentrale Elemente des Rechts auf Einsichtnahme sind die Konsultation der frei zugänglichen Findmittel und der Unterlagen, die Reproduktion sowie die Verwertung unter Vorbehalt der berechtigten entgegenstehenden Schutzinteressen. Die Einsicht ist weiter grundsätzlich kostenlos, soweit mit einer rationellen Verwaltungsführung vereinbar. Auch Reproduktionskosten oder

Rechercheaufträge können Kosten verrechnet werden (vgl. Gebührenverordnung des Bundesarchivs⁴³).

12.10.2 Praxis der Stellen

Die Praxis der Stellen betreffend den Zugang zu ihrem Archivgut wurde in einer separaten Umfrage erhoben (vgl. Anhang 4.3: Fragebogen: Zugang zu selbständig archivierenden Stellen). Die Resultate sind nachfolgend zusammengefasst:

- *Einsichtsmöglichkeit:* Eine Mindestform von Einsichtsmöglichkeit ist bei den meisten selbständig archivierenden Stellen, die an der Umfrage teilnahmen, gewährleistet. 11 von 16 antwortenden Stellen gaben in der Umfrage an, sie stellten ihr Archivgut für die Öffentlichkeit zur Verfügung, 3 Stellen gaben an, Einsicht werde auf Anfrage gewährt, er sei aber nicht formell geregelt. Eine dieser drei Stellen konkretisierte, dass sie auf Anfrage die Unterlagen für die nachforschende Person recherchiere. Eine Stelle konnte sich zwischen diesen beiden Antwortmöglichkeiten nicht entscheiden. Eine Stelle verneinte mit der Begründung, im Moment seien noch alle Unterlagen unter Schutzfrist und könnten nicht eingesehen werden. Diese Stelle beantwortete in der Folge keine weiteren Fragen mehr.
- *Kosten:* 7 Stellen gaben an, die Einsichtnahme sei kostenlos. Deren 6 gaben an, Kosten könnten je nach Aufwand (z.B.) für einen Rechercheauftrag erhoben werden. 2 Stellen konnten sich zwischen diesen beiden Antwortmöglichkeiten nicht entscheiden. Vier Stellen verwiesen auf entsprechende Gebührenordnungen ihrer Institution, zwei Stellen gaben an, ab 30 Minuten Rechercheaufwand würden 100 CHF verrechnet (BAR: 100 CHF pro Stunde). Die Verhältnismässigkeit der Gebühren wurde im Rahmen der Evaluation nicht geprüft.
- *Finden des Archivs:* Die Sichtbarkeit der Archive ist unterschiedlich: 4 Stellen gaben an, ihr Archiv verfüge über einen eigenen Internetauftritt. Von den übrigen gaben weitere 5 Stellen an, auf der Homepage ihrer Stelle seien Informationen über ihr Archiv zu finden. Bei den Übrigen ist eine Anfrage bei der Auskunft der Stelle notwendig. Eine Stelle begründete das Fehlen ihres Internet-Auftritts mit der späten Gründung ihrer Stelle (Alle Unterlagen noch in Schutzfrist. Einsichtsgesuche könnten aber bei der Vorgängerorganisation behandelt werden).
- *Recherchemöglichkeiten:* Auch die Recherchemöglichkeiten sind unterschiedlich entwickelt: 5 Stellen ermöglichen die Recherche und Bestellung online, bei deren 6 Stellen ist dies vor Ort möglich. Davon offerieren 4 Stellen beide Möglichkeiten). Bei 8 Stellen ist eine direkte Anfrage via E-Mail oder Telefon nötig, um recherchieren und bestellen zu können.

⁴³ Verordnung des EDI vom 1. Dezember 1999 über die Gebühren des Schweizerischen Bundesarchivs (Gebührenverordnung BAR; SR 172.041.15)

- *Einsichtnahme ins Archivgut:* Bei allen Stellen ist die Einsicht vor Ort gewährleistet. 11 Stellen machen Unterlagen auch als Digitalisate zugänglich (zwei Stellen mit Einschränkungen betreffend Aufwand oder Art der Unterlagen). 6 Stellen stellen Unterlagen, resp. Reproduktionen davon per Post zu.
- *Öffnungszeiten:* 4 Stellen haben ihr Archiv zu festen Zeiten geöffnet (1 Stelle 1 Tag pro Woche, 1 Stelle an drei Werktagen, 2 Stellen an allen Werktagen). Bei 9 Stellen ist eine individuelle Vereinbarung nötig, um das Archivgut einzusehen. Eine Stelle gab an, über kein öffentlich zugängliches Archiv zu verfügen. Sie ermöglicht aber die Sichtung (unklar wie). Eine Stelle konnte keine klare Angabe machen.
- *Hilfestellungen bei der Recherche:* Bei 7 Stellen stehen den Nutzenden des Archivs Findmittel zur Verfügung, davon bieten 5 Stellen auch Unterstützung bei deren Nutzung an. Bei den übrigen wird die Recherche in 6 Fällen durch Mitarbeitende übernommen, womit es zwei nicht ganz klare Ausnahmen gibt: Eine Stelle gab an, die Nutzenden würden durch Mitarbeitende der Stelle begleitet. Eine weitere Stelle gab an, nur Unterstützung bei der Nutzung der Findmittel zu ermöglichen (aber keine Findmittel selbst und keine Recherche durch Mitarbeitende). Insgesamt bieten 13 Stellen die Recherche durch ihre Mitarbeitenden an.
- *Wiedergabe und Verwertung:* Die Wiedergabe und Verwertung sind bei keiner Stelle prinzipiell ausgeschlossen. Die Mehrheit von 12 Stellen gaben an, unter Umständen Auflagen zu machen, die übrigen 3 verzichteten auf Auflagen.
- *Rechtsmittelbelehrung bei Absagen:* Wird eine Absage erteilt, machen nur 2 Stellen konsequent Rechtsmittelbelehrungen. 5 Stellen gaben an, dies nicht zu tun und 4 Stellen gaben an, die sei von Fall zu Fall unterschiedlich. Vier Stellen machten keine Angabe.

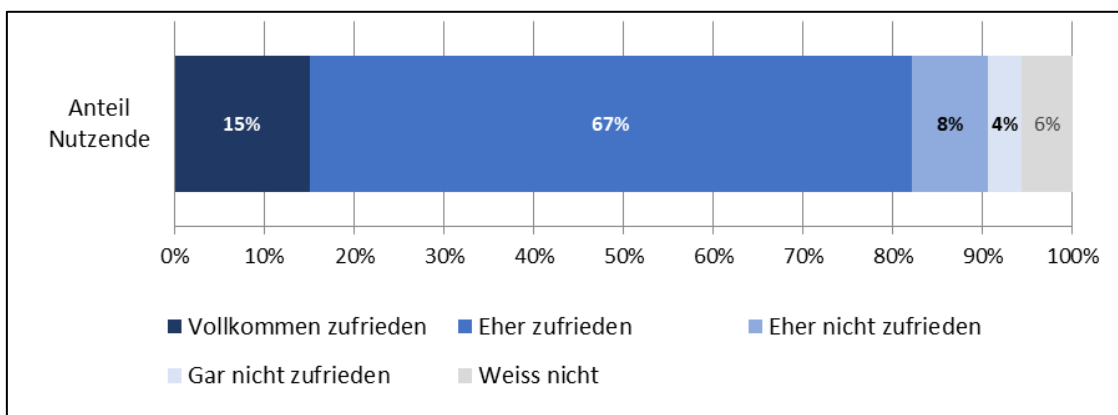
Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit der Ausnahme einer Stelle (deren Archivgut noch in der Schutzfrist ist) alle Teilnehmenden Stellen an der Umfrage einen Zugang für Dritte zu ihrem Archivgut gewähren. Auch die Einsicht vor Ort sowie die Wiedergabe und Verwertung (bei Bedarf unter Auflagen) ist als Mindestangebot überall möglich. Nicht überall ist hingegen eine selbständige Recherche in den Findmitteln möglich und bei Absagen machen nur zwei Stellen konsequent Rechtsmittelbelehrungen. Hier sind die Vorgaben nicht eingehalten. Im Weiteren unterscheiden sich die Archive hinsichtlich ihrer Auffindbarkeit, Zugänglichkeit und des Dienstleistungsangebots (eigene Internetplattform, Öffnungszeiten, Online-Recherche, Rechercheaufträge).

Gemäss Interview mit der Stelle, deren Archiv erst im Aufbau ist, ist der Zugang dort noch nicht implementiert. Die Auskunftsperson wusste von Anfragen von Historikern, die behandelt wurden, kannte aber die Details nicht. Bei der Stelle noch ohne Vereinbarung ist der Zugang hingegen reglementarisch geregelt und wird umgesetzt.

12.10.3 Einschätzungen der Nutzenden

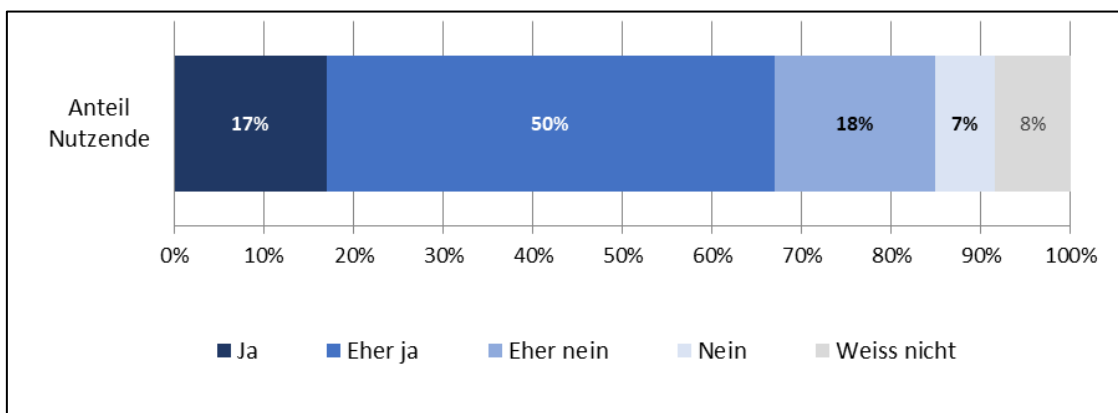
Ein Fünftel der Teilnehmenden an der Befragung der Nutzenden des Bundesarchivs hat angegeben, auch schon Archive von selbständig archivierenden Stellen konsultiert zu haben. Ein Grossteil der Befragten hat Archive des ETH-Bereichs, der SBB sowie das PTT-Archiv genutzt. Grossmehrheitlich sind die Nutzenden eher zufrieden (67%) oder vollkommen zufrieden (15%) mit den Zugangsangeboten bei jenen Stellen, die sie kennen (Abbildung 12-1). Dass die Suchinstrumente für die Einsichtnahme in die Unterlagen genügen, findet die Hälfte eher (50%) und ein weiterer Sechstel (17%) vollständig (Abbildung 12-2). Es ergibt sich somit eine ähnliche Zufriedenheit wie beim Zugang zum Angebot des BAR. Weil sich die hier berichteten Erfahrungen primär auf die drei genannten Archive konzentrieren, ist eine Schlussfolgerung zum Zugangsangebot bei der Gesamtheit der selbständig archivierenden Stellen nicht möglich.

Abbildung 12-1: Umfrage bei N: Zufriedenheit mit den Zugangsangeboten selbständiger Archive



Umfrage bei N. N: 106. Antworten auf Frage 8: «Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit den Zugangsangeboten zu Archiven von selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen (Informationen, Findmittel, Suche, Bestellung)?»

Abbildung 12-2: Umfrage bei N: Genügen der Suchinstrumente selbständiger Archive



Umfrage bei N. N: 106. Antworten auf Frage 9: «Genügen die zur Verfügung gestellten Suchinstrumente von eigenen Archiven bundesnaher Stellen Ihrer Erfahrung nach, um Einsicht in archivierte Unterlagen nehmen zu können?»

Zwei interviewte Nutzende berichteten von heterogenen Erfahrungen mit selbständigen Archiven: Eine Person nannte schlechte Erfahrungen mit einem grossen Archiv: Sie bemängelt die Suchmöglichkeiten (Datenbank enthält nur eine Minderheit des Archivguts), eine lange Behandlungsdauer eines Einsichtsgesuchs (vier Monate) Entfernung von Dokumenten aus Dossiers bei Einsicht, umgekehrt von positiven Erfahrungen bei einem anderen grossen Archiv. Eine zweite Person berichtete ebenfalls heterogene Erfahrungen bei verschiedenen (mehrheitlich grösseren) selbständig archivierenden Stellen. Einige Archive seien aktiv interessiert an Forschung. Bei einer Stelle bemängelt die interviewte Person eine grosse Abhängigkeit von den Personen vor Ort, bei einer weiteren kritisiert sie eine übertriebene Tendenz zur Anonymisierung, was die Forschung über das 20. Jahrhundert erschwere.

12.11 Einsicht während der Schutzfrist

12.11.1 Praxis der Stellen

12 Stellen waren in den vergangenen drei Jahren mit Einsichtsgesuchen für Unterlagen in der Schutzfrist konfrontiert, 9 davon mehrmals (Frage 24). Drei Stellen gaben an, über Weisungen oder Entscheidungshilfen zu verfügen, welche die Kriterien für die Beurteilung von Einsichtsgesuchen präzisieren, wenn es um den Schutz von Personendaten geht (Frage 26). Für andere Thematiken (bereits öffentlich zugängliche Daten, öffentliche oder private Schutzinteressen, private Interessen von Personen der Zeitgeschichte) bestehen keine solchen Weisungen, werden aber jeweils von einer bis zwei Stellen gewünscht.

12.12 Sicherstellen der Archivierung gemäss Grundsätzen des BGA

12.12.1 Rechtliche Grundlagen

Das Fundament der selbständigen Archivierung gemäss den Grundsätzen des BGA ist wie beschrieben die obligatorische Vereinbarung nach Art. 8 Abs. 1 VBGA (Ausnahme Nationalbank). «Damit das Bundesarchiv eine einheitliche Archivierungspraxis gewährleisten kann» (Erläuterungen VBGA: 12), hat es wie auch die anbietepflichtigen Stellen eine Inspektionsbefugnis: Es kann die Informationsverwaltung und Archivierung vor Ort kontrollieren (Art 8 Abs. 2 VBGA).

Wie in Kapitel 4 beschrieben ist die Ermächtigung zur selbständigen Archivierung an die Einhaltung der Archivierungsgrundsätze des BGA gebunden. Kommt das Bundesarchiv zum Schluss, diese Voraussetzungen seien nicht gegeben, kann das Recht zur selbständigen Archivierung widerrufen werden. Die betreffende Stelle muss dann beim Bundesarchiv archivieren. Wo der Bundesrat die selbständige Archivierung verfügt hat (Stellen in Anhang 2 VBGA), kann das Bundesarchiv einen Antrag auf Widerruf stellen, bei den übrigen Stellen liegt die Kompetenz bei ihm selbst.

12.12.2 Praxis

Von seinem Inspektionsrecht hat das Bundesarchiv zumindest in der jüngeren Vergangenheit nicht Gebrauch gemacht. Auch wurde die selbständige Archivierung noch nie widerrufen.

12.12.3 Einschätzungen der Akteure

Das Bundesarchiv erachtet ähnlich wie bei den anbietepflichtigen Stellen auch das Inspektionsrecht als überholtes Instrument aus der analogen Zeit, dass der digitalisierten Informationsverwaltung und Archivierung nicht mehr entspricht. Die im Rahmen der Vereinbarung sichergestellte Abnahme des Ordnungssystems, die Stellungnahme zu den Ordnungsvorschriften und die Abnahme der Negativliste seien im Bereich der Informationsverwaltung geeigneter Instrumente. Eine Auskunftsperson beschreibt die Sanktionsmöglichkeiten des Bundesarchivs als schwach.

Grundsätzlicher argumentiert das Bundesarchiv mit einem anderen Rollenverständnis: Es setze eher auf das Überzeugen der Stellen vom Nutzen und Mehrwert einer Archivierung nach den Grundsätzen des BGA sowie auf das Unterstützen und Befähigen als auf Kontrollen und Sanktion. Dabei werde auf die geltenden Vorgaben zum Beispiel zum Informationsmanagement beim Bund hingewiesen. Die Beraterrolle des Bundesarchivs werde auch gut aufgenommen, die meisten Stellen seien kooperativ.

12.13 Fazit: Beantwortung der Forschungsfragen und Empfehlungen

Selb.1: *Genügen die Vorgaben des BGA um eine effiziente und effektive Zusammenarbeit der selbständig archivierenden Stellen mit dem Bundesarchiv sicherzustellen?*

Selb.2: *Ist die Zusammenarbeit des Bundesarchivs mit den selbständig archivierenden Stellen bezüglich Effizienz, Beratung und Koordination zufriedenstellend? Sehen die Stellen Verbesserungsmöglichkeiten?*

Definition der „Grundsätze des Gesetzes“ de facto ans Bundesarchiv delegiert: Die selbständig archivierenden Stellen sind gemäss Art. 4 BGA angehalten, «nach den Grundsätzen dieses Gesetzes» zu archivieren. Der Gesetzes- und der Verordnungsgeber haben darauf verzichtet, diese Grundsätze genauer zu umschreiben. Indessen wurde es dem Bundesarchiv delegiert, mit den selbständig archivierenden Stellen eine entsprechende Vereinbarung über die Bildung, Sicherung, Aufbewahrung und Vermittlung ihrer Unterlagen abzuschliessen.

Selbständig Archivierende nutzen Beratung und Unterstützung nur zurückhaltend: Viele selbständig archivierende Stellen konsultieren zwar die Arbeitshilfen und Informationsschreiben des Bundesarchivs. Doch nur eine Minderheit nutzt die weitergehenden Möglichkeiten der Beratung und Unterstützung des BAR, obschon diese qualitativ als gut wahrgenommen werden.

Archivierungsvereinbarungen und gemeinsame Bewertung nur teilweise umgesetzt: Die Vorgabe, dass die selbständige Archivierung einer Vereinbarung mit dem Bundesarchiv bedarf, ist nur lückenhaft umgesetzt. Mit einigen dem Bundesarchiv bekannten Stellen besteht keine Vereinbarung, die Mehrheit der bestehenden Vereinbarungen bezeichnet das Bundesarchiv zudem als veraltet. Somit entfaltet ein zentrales Qualitätssicherungs-Element der selbständigen Archivierung nur teilweise Wirkung. Teilweise als Folge davon bestimmt auch nur ein Teil der selbständig archivierenden Stellen gemeinsam mit dem Bundesarchiv, welche Unterlagen archivwürdig sind, obschon dies gesetzlich vorgegeben ist.

Bundesarchiv zurückhaltend, Stellen meiden Aufwand: Das Bundesarchiv hat sich in den letzten Jahren nicht mehr offensiv für neue Vereinbarungen eingesetzt. Die Möglichkeit, die Berechtigung zur selbständigen Archivierung zu widerrufen oder gar nicht zu erteilen, hat es nicht genutzt. Dies wäre auch schwierig, denn auch die Archivierung beim Bundesarchiv als Alternative ist für beide Parteien mit Aufwand verbunden (zu den Kosten der Archivierung beim Bundesarchiv vgl. Empfehlung E4 – Kosten der Ablieferung). Inspektionen erachtet das Bundesarchiv zurecht als veraltet und seine Ressourcen für eine flächendeckende Zusammenarbeit als bisher ungenügend. Es erachtet es als erfolgversprechender, die Stellen vom Mehrwert einer guten und rechtskonformen Informationsverwaltung zu überzeugen. Dies gelingt jedoch nur bedingt: Aus den Einschätzungen und Erfahrungen skeptischer Stellen geht hervor, dass der Aufwand, um den Grundsätzen des BGA zu entsprechen, als hoch einzustufen ist, Ressourcen bindet und Einschnitte z.B. bei der Informationsverwaltung bedeutet, die nicht automatisch als Mehrwert, sondern auch als Pflichtübung erlebt werden. Ob die Ansprüche des Bundesarchivs an eine Archivierung gemäss den Grundsätzen des BGA in allen Fällen gerechtfertigt sind, konnte in der Evaluation nicht überprüft werden.

Unterschiedliches Rollenverständnis und unklare Trennlinien: Das Bundesarchiv betont die Rechenschaftspflicht der selbständig archivierenden Stellen, da wo sie staatlich handeln, während verwaltungsferne Stellen sich eher als privatwirtschaftliche Akteure sehen und unterstellen, dass das Bundesarchiv dem Prinzip: «Im Zweifel alles archivieren» folge. Sie wünschen sich teils auch klarere Trennlinien dazu, welche Aktivitäten nach den Grundsätzen des BGA zu archivieren sind und welche nicht sowie eine Formulierung des BGA, welche die selbständig archivierenden Stellen expliziter und klarer adressiert.

Fazit: Trotz mehrerer positiver Beispiele: Die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesarchiv und den selbständig archivierenden Stellen ist insgesamt nicht zufriedenstellend. Zwischen den Archivierungsansprüchen des Gesetzes – wie sie das Bundesarchiv einfordert – einerseits, und den Interessen und Ressourcen vieler Stellen für die Archivierung andererseits besteht eine Kluft. Das Bundesarchiv ist nicht dazu ausgestattet, dieser Situation wirksam entgegenzutreten. Es kann weder in der Breite die Stellen unterstützen und vom Nutzen der Archivierung überzeugen, noch kann es sich durchsetzen und die Berechtigung zur selbständigen Archivierung widerrufen. Gleichzeitig beinhaltet das Gesetz heute gewisse Unschärfen, die Konflikte darüber fördern, wie und was konkret zu archivieren ist und wie die Zusammenarbeit zwischen den Stellen und dem Bundesarchiv gestaltet werden soll. Es sind unterschiedliche Varianten denkbar, dieser Situation zu begegnen, zwischen denen politisch zu entscheiden ist. Gleichzeitig scheint es sinnvoll, den

geforderten Archivierungsstandard («Grundsätze des Gesetzes») und die Trennlinie zwischen archivierungspflichtigen und nicht archivierungspflichtigen Tätigkeiten bei autonomen Anstalten und weiteren verwaltungsexternen Akteuren mit übertragenen Bundesaufgaben politisch zu klären und damit neu zu legitimieren.

Empfehlungen:

- **E36 – Anspruch selbständige Archivierung:** Die Kluft zwischen den weitgehend vom Bundesarchiv konkretisierten Ansprüchen an die selbständige Archivierung und deren Umsetzung ist zu beheben. Inwieweit hierfür mehr Ressourcen (beim Bundesarchiv oder den Stellen) zur Verfügung gestellt werden müssen, oder die Dursetzungsmacht des Bundesarchivs zu stärken ist, ist politisch zu entscheiden.
- **E37 – Rechtliche Klärung für selbständige Archivierung:** Es ist zu prüfen, inwieweit im BGA und in der VBGA folgende Aspekte der selbständigen Archivierung präziser geregelt werden können: Pflichten, die aus den Grundsätzen des Gesetzes folgen; Trennlinie zwischen archivierungspflichtigen und nicht archivierungspflichtigen Tätigkeiten bei autonomen Anstalten und weiteren verwaltungsexternen Akteuren mit übertragenen Vollzugsaufgaben.

Selb.3: Bewirtschaften die selbständig archivierenden Stellen ihre Informationen einheitlich, systematisch und nachvollziehbar gemäss den Vorgaben?

Informationsmanagement ist noch ausbaufähig und erfolgt nicht automatisch gemäss Vorgaben: Nicht alle dem Bundesarchiv bekannten selbständig archivierenden Stellen haben ein umfassendes Informationsmanagement. Inwieweit dieses den Vorgaben des Bundesarchivs entspricht, kann nicht beurteilt werden. In den näher untersuchten Stellen orientiert sich das Informationsmanagement jedoch primär an den Bedürfnissen im aktiven Lebenszyklus, und ist nicht automatisch mit den Standards des Bundes vereinbar. Dies zu bewerkstelligen, ist mit viel Aufwand verbunden (siehe vorherige Frage). Die Umsetzung in die Praxis erfordert zudem ein klares Bekenntnis der Leitung mit der entsprechenden Priorisierung und die Benennung von verantwortlichen Personen in den einzelnen Abteilungen.

Fehlen eines allgemeingültigen Mindeststandards der Geschäftsverwaltung: Erschwerend für die Durchsetzung des vom Bundesarchiv geforderten Standards dürfte sein, dass selbständig archivierende Stellen nicht der GEVER-Verordnung unterstellt sind und ansonsten für diese Stellen kein allgemeingültiger Mindeststandard der Geschäftsverwaltung (mehr) besteht (für Stellen nach Art. 1 Abs. 1 Bst. h bestand er u.E. nie). Den Standard in der Archivierungsvereinbarung zu formulieren und einzufordern, obliegt somit dem Bundesarchiv selbst (vgl. Fragen Selb.1 und Selb.2). Daneben dürfte es auch psychologisch erschwerend sein, wenn ein Archiv definiert, wie eine gute Geschäftsverwaltung im aktiven Lebenszyklus aussehen soll («history image», siehe auch Kapitel 5).

Fazit: Es besteht keine Sicherheit, dass die selbständig archivierenden Stellen ihre Informationen einheitlich, systematisch und nachvollziehbar gemäss den Vorgaben des Bundesarchivs bewirtschaften. Es ist davon auszugehen, dass dies nicht flächendeckend der Fall ist. Die Vorgaben des Bundesarchivs stützen sich allerdings nicht auf eine gleich klare Rechtsgrundlage wie dies die GEVER-Verordnung für die anbietepflichtigen Stellen vorsieht. Das erschwert deren Durchsetzung. Ein noch zu definierender allgemeingültiger (Verordnungsstufe) Mindeststandard könnte auch beim Informationsmanagement die unbestimmte Formulierung von Art. 4 BGA, wonach «nach den Grundsätzen dieses Gesetzes» zu archivieren sei, konkretisieren. Daran hat nicht nur die Archivierung Interesse, sondern er dient der Nachvollziehbarkeit beim Vollzug von Bundesaufgaben bereits im aktiven Lebenszyklus.

Empfehlung:

- **E38 – Mindeststandard Geschäftsverwaltung:** Für selbständig archivierende Stellen wird die Einführung eines allgemeingültigen Mindeststandards der Geschäftsverwaltung geprüft, der unabhängig von der Archivierung gilt.

Selb.5: Ist der Zugang zum Archivgut der selbständig archivierenden Stellen gemäss den Vorgaben des BGA sichergestellt, zielführend und zweckmässig?

Stellen gewähren Zugang, aber nicht alle halten alle Vorgaben ein: Gemäss der zusätzlichen Umfrage kann davon ausgegangen werden, dass die dem Bundearchiv bekannten selbständig archivierenden Stellen Dritten Einsicht in ihr Archivgut gewähren und dessen Verwertung ermöglichen. Der Zugang ist jedoch nicht überall gleich gut ausgebaut. In zwei Bereichen werden die Vorgaben des BGA nicht konsequent eingehalten. Findmittel sind nicht überall frei zugänglich (Art. 12 Abs. 1 VBGA) und viele Stellen machen nicht konsequent Rechtsmittelbelehrungen, wenn sie ein Einsichtsgesuch ablehnen. Die befragten Nutzenden sind mit dem Zugang überwiegend zufrieden, interviewte Personen berichten jedoch heterogene Erfahrungen.

Fazit: Die Zugangsmöglichkeiten zum Archivgut sind unterschiedlich, was angesichts der Heterogenität der selbständig archivierenden Stellen nachvollziehbar ist. Allerdings ist der rechtliche Mindeststandard nicht überall konsequent eingehalten. Hier ist Abhilfe zu schaffen.

Empfehlungen:

- **E39 - Zugang bei selbständiger Archivierung:** Die selbständig archivierenden Stellen gewährleisten freien Zugang zu ihren Findmitteln.
- **E40 – Rechtsmittelbelehrung:** Die selbständig archivierenden Stellen versehen Ablehnungen von Einsichtsgesuchen mit einer Rechtsmittelbelehrung.
- **E41 – Zugang durchsetzen:** Das Bundesarchiv fordert die Einhaltung des rechtlichen Mindeststandards zum Zugang bei den selbständig archivierenden Stellen konsequent ein.

13 BGA und Öffentlichkeitsprinzip

13.1 Einleitung

Mit dem Inkrafttreten des BGÖ wurde der Zugang zu amtlichen Dokumenten grundlegend verändert. Amtliche Dokumente, die nach dem 1.7.2006 (nachfolgend auch *BGÖ-Dokumente*) entstanden sind, unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip gemäss BGÖ. Der Anteil solcher Unterlagen am Archivbestand ist aktuell noch niedrig, wird aber künftig massiv zunehmen. Sowohl BGA als auch BGÖ regeln die Einsicht in Unterlagen des Bundes, doch die Regelwerke sind nicht identisch. Somit stellt sich die Frage, wie mit archivierten BGÖ-Dokumenten umzugehen ist. Der Gesetzgeber hat sich im BGÖ nicht zum Verhältnis dieses Gesetzes zum BGA geäußert. In der Botschaft des BGÖ vertrat der Bundesrat die Auffassung, dass Art. 9 Abs. 2 BGA die beiden Gesetze koordiniere (BBl 2003 1978). Die fragliche Bestimmung lautet wie folgt: «Unterlagen, welche bereits vor ihrer Ablieferung an das Bundesarchiv öffentlich zugänglich waren, bleiben auch weiterhin öffentlich zugänglich».

Das BGÖ ist jedoch nicht die einzige bedeutende Rechtsentwicklung seit dem Inkrafttreten des BGA im Jahr 1999, die den Zugang zu Unterlagen über das öffentliche Handeln betrifft. Der aktuelle rechtliche Rahmen, in dem das BGA zu betrachten ist, wird deshalb in der Evaluation ebenfalls ausgeleuchtet.

13.1.1 Themen und Vorgehen der Evaluation

In der Evaluation liegt der Fokus auf der Frage, ob das Zusammenspiel zwischen den beiden Gesetzen funktioniert, und ob das Konzept der transparenten Verwaltung des BGÖ nach dem Zeitpunkt der Archivierung fortgesetzt wird. Im Fokus steht dabei das Einsichtsverfahren für *BGÖ-Unterlagen, die zum Zeitpunkt der Archivierung noch nicht veröffentlicht* waren: Hierzu werden zunächst der Zugang nach BGA und BGÖ gegenübergestellt sowie die Koordination auf Bundesebene untersucht. Bezüglich der Frage, ob und wie das Verhältnis der beiden Gesetze auf gesetzlicher Ebene koordiniert werden sollte, wird auch die kantonale Gesetzgebung beleuchtet. Es wird weiter der Frage nachgegangen, wie die archivierungspflichtigen Stellen vorgehen, wenn sie Einsichtsgesuche für archivierte Unterlagen, die nach dem 1.7.2006 entstanden sind, erhalten, und ob der Prozess der Einsichtnahme für die Nutzenden transparent und nachvollziehbar ist.

Gleich eingangs dieses Kapitels wird auf weitere Rechtsentwicklungen eingegangen, die den Zugang zu Unterlagen des Bundes prägen, so insbesondere die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Es wird der Frage nachgegangen, inwiefern verschiedene Aspekte des Einsichtsrechts nach BGA mit dieser Rechtsentwicklung noch vereinbar sind.

Unterlagen, *die zum Zeitpunkt der Archivierung schon veröffentlicht* waren, sind unabhängig davon, ob sie dem BGÖ unterstehen, weiterhin zugänglich (Art. 9 Abs. 2 BGA). Dazu zählen Unterlagen, die von den Stellen aktiv veröffentlicht wurden und solche, die aufgrund eines genehmigten Zugangsgesuchs zugänglich gemacht wurden. Dieser Aspekt muss somit hier nicht vertieft werden (vgl. aber Abschnitt 9.6 zur Problematik von bereits veröffentlichten Unterlagen, die in Dossiers unter Schutzfrist archiviert sind; vgl. auch Abschnitt 14.1 zur Einheit des Dossiers).

Das Kapitel stützt sich neben den rechtlichen Analysen auf Auskünfte der betroffenen Akteure (Bundesarchiv, Umfrage und Interviews bei anbietepflichtigen Stellen, Umfrage und Interviews bei selbständig archivierenden Stellen, Umfrage und Interviews bei Nutzenden des Bundesarchivs).

13.2 Rechtlicher Rahmen des BGA

13.2.1 Rechtsentwicklungen seit Inkrafttreten des BGA

Öffentlichkeitsgesetz

In der Bundesverfassung ist kein Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu Informationen im Besitz von Behörden verankert. Artikel 16 schützt die Verbreitung und den Empfang von Informationen in vollem Umfang, beschränkt jedoch das Recht auf Informationssuche auf «allgemein zugängliche Quellen⁴⁴». Ursprünglich selten, haben diese Quellen jedoch mit dem Inkrafttreten des BGÖ im Jahr 2006, das das Paradigma des Verwaltungsgeheimnisses durch das Paradigma der Öffentlichkeit ersetzt hat, erheblich zugenommen; somit wurde den Bürgern das Recht eingeräumt, Dokumente in den Händen der Behörden einzusehen. Dieses Recht ist jedoch weit davon entfernt, absolut zu sein: Es wurden Einschränkungen eingeführt, die von den betroffenen Behörden (Art. 2 BGÖ), der Art des Verfahrens (Art. 3 BGÖ), der Art der Dokumente (Art. 5 BGÖ) oder der Sensibilität der enthaltenen Informationen (Art. 7 und 8 BGÖ) sowie dem Vorhandensein von Personendaten (Art. 9 BGÖ) abhängen.

Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

In jüngerer Zeit hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte seinerseits zur Erweiterung der «allgemein zugänglichen Quellen» beigetragen. Ausgehend von einer funktionalen Auslegung von Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention, in dem die Infor-

⁴⁴ Diese Einschränkung wurde mit der Begründung eingeführt, dass die Einführung eines allgemeinen Zugangsrechts nach dem Vorbild des Art. 19 UNO-Paktes II über den Auftrag zur bloßen Aktualisierung der Verfassung hinausgehen würde (Müller/Scheffer 2008: 523).

mationsfreiheit verankert ist, sind die Strassburger Richter im Zuge einer zunehmend liberalen Rechtsprechung dazu gekommen, die Behörden im Jahr 2016 zu verpflichten, Zugang zu einem breiten Kreis an Informationen zu gewähren, d.h. zu allen Informationen, «die die Öffentlichkeit in einem solchen Maße betreffen, dass sie berechtigterweise ein Interesse daran haben kann, die ihre Aufmerksamkeit erregen oder Anlass zu erheblicher Besorgnis geben, insbesondere weil sie das Wohl der Bürger oder das Leben der Gemeinschaft betreffen»⁴⁵. Die Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte betrifft nicht nur den Kreis der zugänglichen Informationen, sondern auch den Kreis der Personen, die berechtigt sind, Informationen anzufordern. In seinen ersten Entscheidungen bevorzugte das Gericht nur Journalistinnen und Journalisten wegen ihrer Rolle als Wächter der Gesellschaft in einem demokratischen System⁴⁶. Inzwischen kann jeder Bürger und jede Bürgerin, sofern er/sie einen kleinen Beitrag zur Information der Gesellschaft leistet (z.B. indem er/sie einen Blog führt oder aktiv in sozialen Netzwerken diskutiert⁴⁷), von der Möglichkeit Gebrauch machen, Verwaltungsakten einzusehen (sofern kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse dagegen spricht).

Die Rechtsprechung der Strassburger Richter hat zwar keinen großen Einfluss auf offizielle Dokumente, die dem Öffentlichkeitsgesetz unterliegen (und daher zugänglich sind), sie hat jedoch Auswirkungen auf Dokumente, die nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Zu dieser weit gefassten Kategorie gehören in erster Linie Dokumente, die sich im Besitz öffentlicher Stellen befinden, die nicht unter das BGÖ fallen (wie die Schweizerische Nationalbank, die FINMA und öffentlich-rechtliche Körperschaften, die keine Verfügungen erlassen), sowie Dokumente, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes erstellt wurden (Art. 23 BGÖ). Der Zugang zu diesen Dokumenten liegt nicht mehr im Ermessen der staatlichen Behörden, sondern wird nun unter den vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgelegten Bedingungen garantiert.

Aarhus-Konvention

Schliesslich ist anzumerken, dass mit dem Beitritt der Schweiz im Jahr 2014 zur Aarhus-Konvention von 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten eine zusätzliche «allgemein zugängliche Quelle» entsteht. Artikel 10 g des Umweltgesetzes⁴⁸, das dieses Übereinkommen umsetzt, definiert den Umfang des Vorrechts auf Einsichtnahme in Umweltinformationen. Es ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass dieses Vorrecht über

⁴⁵ CourEDH, arrêt *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* du 8.11.2016, 18030/11, § 164. Für eine Analyse der Tragweite dieses Entscheids, siehe Flückiger/Junod (2017)

⁴⁶ Siehe insbesondere *Damman c. Suisse*, vom 25. April 2006, 77551/01.

⁴⁷ *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* vom 8. November 2016, 18030/11, § 168.

⁴⁸ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR 814.01)

das hinausgeht, was das Transparenzgesetz vorsieht: Es erstreckt sich unter anderem auf Informationen vor Inkrafttreten des Transparenzgesetzes sowie auf Informationen im Besitz öffentlich-rechtlicher Körperschaften, die keine Verfügungsbefugnisse haben.

13.2.2 Implikationen für das rechtliche Regime der Archivierung

Diese beachtliche Entwicklung des Rechts auf Information steht in krassem Gegensatz zu der Situation, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Archivierungsgesetzes herrschte. Im Jahr 1998 war das Verwaltungsgeheimnis ein strenges Paradigma; folglich erwies sich die erstmalige Statuierung des Prinzips des freien und offenen Zugangs zu den archivierten Akten nach Ablauf einer 30-jährigen Schutzfrist als ein bemerkenswerter Fortschritt in Bezug auf die Transparenz (BBI 1997 II 958).

Mit dem Aufkommen eines Rechts auf Information ist zu hinterfragen, ob die in Art. 9 ff. BGA eingeführte restriktive Regelung des Zugangs zu den Archiven nicht in Frage gestellt werden sollte. Mehrere Aspekte dieses Regimes sind in der Tat schwer mit einem subjektiven Recht auf Information, wie wir es heute kennen, in Einklang zu bringen:

- *Voller Ermessensspielraum der Behörden:* Der Zugang zu Akten, die während der Schutzfrist archiviert wurden, ist möglich, aber die ersuchte Behörde kann frei über die Angelegenheit entscheiden. Die entsprechenden Bestimmungen (Art. 11 Abs. 3 und 13 BGA) sind in der Tat in Form von Kann-Bestimmungen formuliert, d.h. auch wenn das Interesse des Antragstellers an einer Konsultation im Vordergrund steht, kann der Zugang verweigert werden. Beruht hingegen der Antrag auf Zugang auf dem Recht auf Information, hat die Verwaltung keine Wahl mehr: Wenn das Interesse des Antragstellers überwiegen sollte, muss das Dokument ausgehändigt werden.
- *Die mit der Schutzfrist verbundene Geheimhaltungsvermutung:* Sie haben zwar den Vorteil, dass sie ein klares Datum festlegen, ab dem Informationen absolut zugänglich sind, aber sie haben den Nachteil, dass sie für die Dauer der Schutzfristen eine Geheimhaltungsvermutung begründen. Eine solche Vermutung steht im Widerspruch zur Vermutung der Öffentlichkeit von Informationen, die in den Geltungsbereich des Rechts auf Information fallen.
- *Beweislast:* Der Zugang während der Schutzfrist setzt voraus, dass der Antragsteller ein überwiegendes Interesse an der Konsultation nachweist. Das Recht auf Information kehrt die Beweislast um: Es obliegt der Behörde, die sich dem Zugang widersetzt, ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse an der Geheimhaltung zu begründen.
- *Die Unteilbarkeit des Dossiers:* Die Praxis, die sich im Bereich des Zugangs zu den Archiven entwickelt hat, die Akte in ihrer Gesamtheit und nicht die Dokumente, aus denen sie besteht, zu berücksichtigen, schränkt den Umfang des Rechts auf Information ein: Das Vorhandensein eines zu schützenden Dokuments in der Akte führt

in der Regel zu einer Verweigerung des Zugangs zu allen anderen in der Akte enthaltenen Dokumenten. Das Recht auf Information setzt eine differenziertere Herangehensweise an die Angelegenheit voraus: Nur die Informationen, die geschützt werden müssen, sollten geheim gehalten werden (vgl. Abschnitt 14.1).

13.3 Vergleich des Einsichtsrechts nach BGA und BGÖ

Wenn jemand Einsicht in BGÖ-Dokumente nehmen möchte, die beim Bundesarchiv archiviert und noch in der Schutzfrist sind, stellt sich die Frage, nach welchem Gesetz vorzugehen ist, ganz konkret. In diesem Abschnitt werden die beiden Zugänge zu Unterlagen des Bundes hinsichtlich verschiedener Aspekte des Verfahrens und der materiellen Einsichtshürden verglichen. Soweit möglich, soll damit ausgeleuchtet werden, welcher Zugangsweg aus Sicht der gesuchstellenden Person vorteilhafter wird. Auf dieser Basis lässt sich besser beurteilen, welche Auswirkungen eine gesetzliche Koordination hat, die dem einen oder dem anderen Gesetz den Vorrang gibt.⁴⁹

Zunächst ist der Geltungsbereich der beiden Gesetze zu vergleichen und somit zu klären, was als «BGÖ-Dokument» gilt.

13.3.1 Geltungsbereich

Grundsätzlich gilt das BGÖ nicht für Dokumente, die vor dem 1.7.2006 von den archivierungspflichtigen Stellen erstellt oder empfangen worden sind (Art. 23 BGÖ).

Die Frage nach dem vorteilhafteren Zugang stellt sich nicht für alle archivierten Unterlagen, die nach dem Inkrafttreten des BGÖ erstellt oder empfangen worden sind. Dessen Geltungsbereich ist sowohl in persönlicher als auch in sachlicher Hinsicht in mehreren Beziehungen enger als jener des BGA:

- *Persönlicher Geltungsbereich:* Nicht erfasst sind im BGÖ namentlich die Schweizerische Nationalbank und die eidgenössische Finanzmarktaufsicht (Art. 2 Abs. 1). Ferner sind beim Parlament nur die Parlamentsdienste erfasst, nicht aber die nicht-öffentlichen Verhandlungen des Parlaments. Wie das BGA (Art. 1 Abs. 1 Bst. h) erfasst das BGÖ auch Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören. Die Definition in Art. 2

⁴⁹ Grundsätzlich könnte zur Beurteilung, welches Gesetz einsichtsfreundlicher ist, ein Vergleich der Bewilligungsquoten herbeigezogen werden. Beim BGA lag diese seit 2013 zwischen 80% und 93% (vgl. Abschnitt 11.2). Beim BGÖ wurden 2019 59% der Gesuche vollständig bewilligt, 19% teilweise (EDÖB 2020: 65). Schliesst man teilweise Bewilligungen ein, sind die Unterschiede nicht sehr gross. Die Quoten erklären sich zudem nicht nur durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen, sondern auch durch die Eigenschaften der nachgefragten Unterlagen. Hier ist insbesondere zu bemerken, dass archivierte Unterlagen weniger aktuell sind, was eine Bewilligung eher wahrscheinlich erscheinen lässt als beim BGÖ.

Abs. 1 Bst. b BGÖ ist aber enger. In den Geltungsbereich fallen sie nur, soweit sie Erlasse oder erstinstanzlich Verfügungen erlassen, während das BGA auch Personen einbezieht, die für ihre Vollzugsaufgaben unter Aufsicht des Bundes stehen (Art. 2 Abs. 3 VBGA).

- *Sachlicher Geltungsbereich:* Das BGÖ nimmt verschiedene Verfahrensdokumente vom Geltungsbereich aus (Zivilverfahren, Strafverfahren, ...). Ausserdem wurden neu in einigen Spezialgesetzen Ausnahmen vom Geltungsbereich des BGÖ statuiert (Z.B. Art. 67 Nachrichtendienstgesetz⁵⁰; Art. 14 Abs. 2 Eisenbahngesetz⁵¹).
- *Amtliche Dokumente:* Das BGÖ beschränkt sich auf amtliche Dokumente. Ausgenommen sind davon explizit kommerziell genutzte, nicht fertiggestellte oder zum persönlichen Gebrauch bestimmte Dokumente.

13.3.2 Grundsätze der beiden Gesetze

Auf grundsätzlicher Ebene unterscheiden sich die beiden Gesetze nicht stark: Sie zielen vereinfacht gesagt auf Transparenz und dadurch auf Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns, wobei das BGÖ einen stärkeren Akzent auf den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Informationen legt (BGE 133 II 209, E. 2.3.1⁵²). Das BGÖ statuiert hierzu das Prinzip, dass amtliche Dokumente öffentlich sind und legt Ausnahmen fest («Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimnisvorbehalt»). Das BGA statuiert den Grundsatz des freien Zugangs nach einer Schutzfrist, wobei die Schutzfrist nicht als Sperrfrist zu verstehen ist, sondern Einsicht zumindest gewährt werden kann.

Bei beiden Gesetzen ist die Einsicht somit an Bedingungen geknüpft, die im konkreten Fall in einem Verfahren zu prüfen sind. Damit gilt: Unterlagen, die in den Geltungsbereich des BGÖ fallen, werden mit der Archivierung nicht einfach für die Dauer der Schutzfrist ausgeschlossen. Die Frage, welches Gesetz für die Einsicht vorteilhafter ist, stellt sich für archivierte BGÖ-Dokumente in der Schutzfrist vielmehr wie folgt: Welches *Einsichtsverfahren* ist günstiger, jenes nach BGÖ oder jenes nach BGA?

- *Nach dem Ende der Schutzfrist* ist klar, dass das BGA günstiger ist, weil es einen freien, also bedingungslosen Zugang garantiert. Würde bedingungslos nach dem Grundsatz gehandelt, dass archivierte BGÖ-Unterlagen nach dem BGÖ zu behandeln sind, müsste bis in alle Ewigkeit ein Einsichtsverfahren gestellt werden.

⁵⁰ Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121).

⁵¹ Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)

⁵² «Das Öffentlichkeitsprinzip (...) soll das Vertrauen des Bürgers in die staatlichen Institutionen und ihr Funktionieren fördern; es bildet zudem eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle demokratische Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess und für eine wirksame Kontrolle der staatlichen Behörden».

- *Während der Schutzfrist* ist die Antwort ambivalent, wie die nachfolgenden Abschnitte zeigen. Grundsätzlich ist jedoch das BGÖ stärker auf Transparenz ausgerichtet, denn Gesuchstellende haben *Anspruch* auf Einsicht, wenn nicht Ausnahmen gegeben sind. Das BGA hingegen legt in Art. 13 Abs. 1 nur fest, dass abliefernde Stellen Einsichtnahme gewähren *können*, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind (vgl. aber Abschnitt 11.4.4).

13.3.3 Begründung des Einsichtsgesuchs und Gleichbehandlung

Begründung

Die Anforderungen an ein Einsichtsgesuch sind beim BGA höher, da diese schriftlich begründet werden müssen (Art. 15 VBGA). Zugangsgesuche zu amtlichen Dokumenten nach BGÖ müssen hingegen nicht begründet werden, was logisch aus dem Einsichtsanspruch folgt. Zudem können sie formlos und sogar anonym eingereicht werden.

Beweislast

Das BGÖ hat einen Paradigmenwechsel eingeleitet: Verwaltungsdokumente gelten nun grundsätzlich als öffentlich (und nicht mehr wie bisher als geheim). Dieser Wechsel hat wiederum zu einer Umkehrung der Beweislast geführt: Früher war es Sache der Person, die Zugang zu einem Dokument wünschte, nachzuweisen, dass es zugänglich ist; jetzt ist es Sache der Verwaltung nachzuweisen, dass das Dokument unzugänglich ist (u.a. BVGer A-2564/2018 vom 5. August 2020, E. 4.5.1⁵³).

Auf der anderen Seite legt das BGA die Beweislast für die Einsicht in ein archiviertes Dossier nach wie vor auf die Person, die den Zugang beantragt. Es obliegt ihr, nachzuweisen, dass sie ein öffentliches oder privates Interesse hat, das die entgegenstehenden Schutzinteressen überwiegt (Art. 13 Abs. 1 BGA; BVGer A 127/2016 vom 12. Oktober 2014, E. 4.1⁵⁴). Dass sich die gesuchstellende Person an der Beweisführung beteiligen muss, ist zweifellos zum Nachteil des Antragstellers. Dies bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass die zuständige Stelle völlig frei ist in ihrer Entscheidung. Immerhin kann die gesuchstellende Person eine anfechtbare, begründete Verfügung verlangen (mit Ausnahmen bei der Nationalbank, dem Bundesgericht und dem Parlament).

⁵³ « La LTrans pose une présomption en faveur du libre accès aux documents officiels. Le fardeau de la preuve pour renverser cette présomption incombe à l'autorité, qui doit exposer en quoi respectivement l'une ou plusieurs exceptions prévues par l'art. 7 al. 1 LTrans – donnant la possibilité de limiter, différer ou refuser le droit d'accès – est ou sont réalisées »).

⁵⁴ «Ein Gesuchsteller habe durch entsprechende Unterlagen entweder das Einverständnis der betreffenden Person nachzuweisen, das Ableben glaubhaft zu machen oder darzulegen, dass es sich bei der betreffenden Person um eine Person der Zeitgeschichte handle, so dass ausnahmsweise von einem reduzierten Schutzbedarf auszugehen sei.»

Grundsatz der Gleichbehandlung

BGA und BGÖ verankern das Prinzip der Gleichbehandlung der gesuchstellenden Person in unterschiedlicher Ausprägung (Art. 13 Abs. 2 BGA). Beim BGÖ gilt aufgrund des Anspruchs auf Einsicht das Prinzip «access to one – access to all» (BB1 2003 2001); dieses Prinzip ist in Art. 2 VBGO konkretisiert: «Hat eine Person Zugang zu einem amtlichen Dokument, so steht der Zugang in demselben Umfang auch jeder weiteren Gesuchstellerin und jedem weiteren Gesuchsteller zu.»

Ist Art. 13 Abs. 2 BGA in gleichem Sinne auszulegen? In Ermangelung von Klarstellungen durch die Rechtsprechung oder die Doktrin (Mahon/Gonin 2008: 115⁵⁵) kann eine definitive Antwort auf diese Frage nicht gegeben werden. Das folgende Negativargument erscheint jedoch gerechtfertigt: Während das BGÖ eine differenzierte Behandlung nach der gesuchstellenden Person nicht zulässt (alle gesuchstellenden Personen müssen unabhängig von ihrer Motivation gleich behandelt werden), ermöglicht das BGA eine Differenzierung nach der Begründung der gesuchstellenden Personen.

Harm test vs. Interessenabwägung

BGÖ und BGA setzen unterschiedliche Beurteilungsmethoden ein, wenn es darum geht, zu prüfen, inwieweit ein Dokument oder ein Dossier zugänglich ist. Die Prüfung des Antrags auf Einsicht auf der Grundlage des BGA erfolgt nach einer Interessenabwägung: Das Interesse des Antragstellers am beantragten Dossier wird gegen das öffentliche oder private Interesse an der Wahrung der Geheimhaltung abgewogen (Art. 13 Abs. 1 BGA und Art. 14 Abs. 3 VBGA). Die Prüfung eines Antrags auf Zugang auf der Grundlage des BGÖ beinhaltet keine Interessenabwägung, sondern eine Prüfung des «Schadenrisikos» im Fall einer Offenlegung («harm test»). Diese Prüfung schliesst die Berücksichtigung von Publizitätsinteressen und/oder Interessen an der Geheimhaltung aus: «Sobald die angefragte Behörde von einem ernsthaften Risiko ausgehen muss, dass ein substantieller Schaden Eintritt, muss das Dokument - ungeachtet der Legitimität der Gründe, aus denen die gesuchstellende Person um Zugang zur Information ersucht - geheim gehalten werden» (Cottier 2008: 131). Einzige Ausnahmen sind die Gefahr des Eingriffs in die Privatsphäre Dritter (Art. 7 Abs. 2 in fine BGÖ) und die Bekanntgabe von Personendaten (Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 19 Abs. 1^{bis} DSG); in diesen beiden Fällen kann das Dokument dem Antragsteller dennoch ausgehändigt werden, wenn im vorliegenden Fall ein öffentliches Interesse an der Transparenz überwiegt.

Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass die Methode der Schadensprüfung für den Antragsteller ungünstiger wäre als die Methode der Interessenabwägung (die persönliche Motive berücksichtigt), aber in der Praxis ist das nicht so: Die BGÖ-Rechtsprechung hat

⁵⁵ Allenfalls kann festgestellt werden, dass das Prinzip «access to one – access to all» nicht bedeutet, dass andere Gesetze einen privilegierten Zugang für bestimmte Personenkategorien wie Parlamentarier, politische Parteien oder Journalisten vorsehen können» (Mahon/Gonin 2008: 115).

einen liberalen Ansatz entwickelt, indem sie darauf besteht, einen Schaden, der nur geringfügig ist und/oder ein Risiko, das nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge nicht sehr wahrscheinlich ist, außer Acht zu lassen (BGer 1C_222/2018 vom 21. März 2019, E. 3.3).

13.3.4 Der Einsicht entgegenstehende Gründe

Ein Vergleich der Geheimhaltungsgründe des BGA auf der einen Seite und des BGÖ auf der anderen Seite ist schwierig, da die Praxis berücksichtigt werden muss, um ihre tatsächlichen Auswirkungen zu untersuchen. In beiden Fällen sind die Gründe für die Geheimhaltung weit gefasst und lassen einen großen Ermessensspielraum. Während es eine Fülle von Rechtsprechung zur Auslegung der vom BGÖ eingeführten Gründe gibt, gibt es nur sehr wenig Rechtsprechung zu den vom BGA eingeführten Gründen. Angesichts dieser Unsicherheiten ist es schwierig, eine befriedigende Antwort auf die Frage zu geben, ob das BGA in diesem Punkt vorteilhafter ist als das BGÖ. Wir werden uns daher auf allgemeine Bemerkungen beschränken.

Schutzwürdige Interessen

Die Gründe für die Geheimhaltung sind in den beiden Gesetzen unterschiedlich formuliert. Das BGA begnügt sich mit einer einzigen Generalklausel: «überwiegendes schutzwürdiges öffentliches oder privates Interesse» (Art. 13 Abs. 1), während das BGÖ in Art. 7 eine etwas präzisere Aufzählung relevanter Geheimhaltungsgründe enthält (insbesondere die innere und äußere Sicherheit der Schweiz, die internationalen Beziehungen der Schweiz, die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, die Wirtschafts- und Währungspolitik der Schweiz, Geschäfts- und Berufsgeheimnisse sowie die Privatsphäre Dritter). Darüber hinaus sollten die vom BGÖ eingeführten Geheimhaltungsgründe nicht leichtfertig angewendet werden: Die Rechtsprechung betont, dass sie nicht nur erschöpfend sind, sondern auch restriktiv ausgelegt werden müssen (BGer 144 II 77, E. 3 et BGer 142 II 340, E. 2.2).

Der weite Ermessensspielraum, den das BGA der über das Gesuch um Akteneinsicht entscheidenden Behörde belässt, wurde jedoch durch VBGA 14 Abs. 3 eingeschränkt. Dieser limitiert das öffentliche Interesse auf die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit des Bundes, auf eine dauernde Beeinträchtigung der Beziehungen zu ausländischen Staaten, internationalen Organisationen oder der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen sowie auf eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit des Bundesrates. Diese Einschränkungen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch eine Interessenabwägung, die den Antragsteller eindeutig begünstigt, den Zugang nicht garantiert: Art. 13 Abs. 1 BGA ist als Kann-Bestimmung konzipiert, welche die zuständige Stelle nicht zur Gewährung des Zugangs verpflichtet. Auch wenn in der Praxis auch nach Einschätzung des Bundesarchivs die meisten Stellen Einsichtsgesuche sorgfältig prüfen, ein Rechtsmittelverfahren besteht und überdies auch der Rechtsgrundsatz des Willkürverbots die gesuchstellende Person schützt, so ist die Kann-Bestimmung gleichwohl eine Schwächung ihrer Position.

Schutz der Privatsphäre

Der Schutz der Privatsphäre ist in beiden Gesetzen stark ausgeprägt. Zusätzlich zu dem allgemeinen Schutz, der jedem Dossier gewährt wird (Art. 9), und der nach Art. 12 (überwiegendes privates Interesse) möglichen Verlängerung der Schutzdauer gewährt das BGA Akten, die nach Personennamen erschlossen sind, automatisch eine auf 50 Jahre verlängerte Schutzdauer, wenn sie besonders schützenswerte Personendaten enthalten (Art. 11 BGA). Einsicht während dieser verlängerten Schutzfrist ist möglich drei Jahre nach dem Tod, bei nicht personenbezogenen Nachforschungen (unter Auflagen wie Anonymisierung) und bei Einwilligung der betroffenen Person. Wenn die betroffene Person eingewilligt hat oder seit mindestens drei Jahren tot ist, muss die zuständige Behörde die Einsicht bewilligen. Wenn es sich um eine nicht-personenbezogene Nachforschung handelt, *kann* sie dies tun (siehe Art. 16 VBGA in Verbindung mit Art. 18 VBGA).

Das BGÖ (Art. 9) verlangt die Anonymisierung (Abs. 1) oder verweist auf Art. 19 DSGVO (Bekanntgabe von Personendaten), wenn sich amtliche Dokumente nicht anonymisieren lassen. Zudem kann der Zugang eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert werden, wenn sonst die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann (Art. 7 Abs. 2 BGÖ). Bei überwiegendem öffentlichem Interesse ist die Einsicht aber möglich.

Weitere Einschränkungen

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Schutz der Geheimhaltung im BGA durch Schutzfristen (in den meisten Fällen 30 oder 50 Jahre) begrenzt ist: Nach Ablauf der Frist ist die Akte automatisch zugänglich, ohne dass die betroffenen Interessen geprüft werden müssen. Das BGÖ hat keine ähnlichen Schutzfristen: Solange Geheimhaltungsgründe die Einsicht in das beantragte Dokument verhindern, wird der Zugang verweigert.

Andererseits sieht das BGÖ die automatische Freigabe oder Geheimhaltung bestimmter Dokumente vor (Artikel 8 BGÖ):

- Abs. 1: Kein Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten des Mitberichtsverfahrens (entsprechend den Regelungen des RVOG). Dies ist explizit so in den Rechtsgrundlagen des BGA nicht festgehalten.
- Abs. 3: Dokumente des Ämterkonsultationsverfahrens: Ausnahmsweise kann der Bundesrat solche amtlichen Dokumente auch nach dem Entscheid vom Zugang ausschliessen.
- Abs. 4: Kein Zugang zu amtlichen Dokumenten über Positionen in laufenden und künftigen Verhandlungen.
- Umgekehrt hält das BGÖ explizit fest, dass der Zugang zu Evaluationsberichten gewährleistet sei (Abs. 5).

Schliesslich lassen es beide Gesetze zu, dass entgegenstehende andere gesetzliche Vorschriften die Einsicht blockieren können (Art. 4 BGÖ, Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGA). Beim BGA ist diese Blockade jedoch zeitlich bis zum Ablauf der Schutzfrist begrenzt.

13.3.5 Beschränkte Einsichtsgewährung

Beide Gesetze sehen Möglichkeiten vor, wie mit Einsichtsgesuchen differenziert umgegangen werden kann, wenn eine vollständige Einsicht oder eine vollständige Ablehnung nicht sachgerecht wäre. Die Mechanismen sind unterschiedlich:

- Nach BGÖ ist einerseits eine Aufschiebung des Zugangs, andererseits auch ein mit Schwärzungen versehener Zugang oder eine Teilherausgabe möglich, wie durch die Rechtsprechung bestätigt wurde (insbesondere BVGer A-3122/2014, E. 5.1), in der betont wird, dass gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der Zugang zu Informationen so weit wie möglich gewährleistet sein muss: Ein Dokument wird nicht verweigert, wenn es die eine oder andere geschützte Information enthält; diese müssen geschwärzt oder unterdrückt werden, und der Rest des Dokuments wird dem Antragsteller ausgehändigt.
- Beim BGA wird demgegenüber der gesuchstellenden Person bei einer Bewilligung volle Einsicht gewährt, die Verwertungsrechte der Einsicht nehmenden Person werden aber mittels Auflagen eingeschränkt. (Art. 11 Abs. 3, Art. 13 Abs. 3 BGA).

Das BGA sieht Schwärzungen oder Teilherausgaben nicht explizit vor. Der Katalog der möglichen Auflagen ist indessen nicht abgeschlossen: Zwar dürfen archivierte Unterlagen nicht mehr verändert werden, wie sich aus Art 14 Abs. 4 sowie Art. 15 Abs. 3 ergibt. Dies spricht aber nicht grundsätzlich dagegen, dass Kopien davon z.B. Schwärzungen enthalten dürfen (soweit transparent gemacht wird, dass es sich nicht um das Original handelt).

13.3.6 Verfahren

Gebühren

Das Archivgut steht nach Ablauf der Schutzfrist unentgeltlich zur Verfügung (Art. 9 Abs. 1 BGA). Art. 11 VBGA Abs. 1 legt fest, dass die Grunddienste des Bundesarchivs wie auch «das Gewähren der Einsicht» unentgeltlich sind, soweit es mit einer rationellen Verwaltungsführung vereinbar ist. Verlangt die gesuchstellende Person eine beschwerdefähige Verfügung, kann dies jedoch Kosten nach sich ziehen, wie auch das weitere gerichtliche Beschwerdeverfahren (vgl. Kapitel 11).

Für den Zugang nach BGÖ wird hingegen «in der Regel» eine Gebühr erhoben, ausser die Bearbeitung erfordert einen geringen Aufwand (Art. 17 BGÖ). Rechnungen bis 100 CHF dürfen nicht gestellt werden und bei journalistischen Zugangsgesuchen sei ein Rabatt von

mindestens 50% zu gewähren (Art. 15 VBGÖ). Kostenlos sind hingegen das im BGÖ vorgesehene Schlichtungsverfahren vor dem eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Art. 13 BGÖ) und der Erlass einer Verfügung nach Art. 15 BGÖ)

In der ersten Instanz hat somit das BGA-Verfahren ein geringeres Kostenrisiko als das BGÖ-Verfahren, danach ist es umgekehrt. Zu erwähnen ist, dass die Abschaffung der Gebühr für BGÖ-Verfahren (mit Ausnahmen) im Parlament diskutiert wird.⁵⁶ Ein gerichtliches Beschwerdeverfahren ist im Falle einer Niederlage gemäss beiden Gesetzen mit einem Kostenrisiko verbunden.

Frist

Das BGA und die VBGA legen für das Einsichtsverfahren keine Frist fest. Es besteht lediglich eine informelle und verlängerbare Frist von einem Monat für die abliefernden Stellen, dazu kommen einige Tage Bearbeitungszeit beim Bundesarchiv selbst (formelle Vorprüfung, Mitteilung des Entscheids der abliefernden Behörde).

Das BGÖ dagegen legt verbindliche Fristen fest und ist somit für Gesuchstellende vorteilhafter: Es verpflichtet die Behörde, innert 20 Tagen nach Eingang des Gesuches Stellung zu nehmen, wobei in besonderen Fällen Ausnahmen möglich sind (Art. 12 BGÖ)

Rechtsmittel

Wie bereits in Kapitel 11 beschrieben, ist im Falle einer erstinstanzlichen Ablehnung das Schlichtungsverfahren nach BGÖ niederschwelliger und damit vorteilhafter für die gesuchstellende Person als das Verfahren nach BGA.

13.3.7 Einheit der Einsicht (Dossier vs. Dokument)

Einheit Dossier vs. Einheit Dokument

Unter Berufung auf das BGÖ können Personen Einsicht in einzelne amtliche Dokumente nehmen. Bei der Archivierung nach BGA ist hingegen die übliche Einheit, für die Einsichtsgesuche gestellt werden, das Dossier und somit ein ganzes Kollektiv von Dokumenten (oder anderen Informationseinheiten) zu einem Geschäft. Allerdings wird im BGA zumeist der Begriff Unterlagen verwendet. Eingeführt wird der Begriff Dossier in Art. 10 BGA und Art. 13 VBGA als Einheit zur Festlegung der Schutzfrist. In Bezug auf die Einsicht während der Schutzfrist äussern sich die Rechtsgrundlagen nicht explizit.

⁵⁶ Parlamentarische Initiative Graf-Litscher 16.432: Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrats hat im Oktober 2020 einen Entwurf für eine Teilrevision des BGÖ z.H. des Parlaments verabschiedet, wonach für den Zugang grundsätzlich keine Gebühr erhoben werden soll (Medienmitteilung der SPK-N vom 16. Oktober 2020).

Die Einheit des Dossiers stellt der Einsicht prinzipiell höhere Hürden in den Weg als die Einheit Dokument. Wenn nur ein ganzes Dossier herausgegeben werden darf, kann die Herausgabe eines bestimmten Dokuments nicht nur daran scheitern, dass dieses Dokument selbst schutzwürdig ist, sondern sie kann auch daran scheitern, dass andere Dokumente in diesem Dossier schutzwürdig sind. Im Extremfall kann theoretisch ein einziges schutzwürdiges Dokument die Herausgabe eines gesamten Dossiers verhindern, auch wenn alle anderen Dokumente nicht schutzwürdig sind.

Das Zugangsrecht nach BGÖ ist somit bezüglich der Einheit der Einsicht deutlich vorteilhafter (sofern überhaupt davon ausgegangen werden kann, dass das Dossier eine unverletzliche Einheit auch nach BGA bildet (siehe dazu Abschnitt 14.1)).

Erschliessung

Archivierte Unterlagen sind über Findmittel erschlossen. Das Bundesarchiv sorgt, gestützt auf die Metadaten der abliefernden Stellen, für die Erschliessung (Art. 17 Abs. 3 BGA) und macht diese frei zugänglich (Art. 12 Abs. 1 VBGA). Ein solcher Anspruch auf ein öffentliches Verzeichnis besteht für BGÖ-Dokumente nicht. Art. 21 BGÖ ermächtigt den Bundesrat, Vorschriften zu erlassen über die Information über amtliche Dokumente. Der Bundesrat hat die Behörden verpflichtet, im Internet über ihre Aufgabenbereiche und wichtige Geschäfte zu informieren (Art. 18 Bst. a VBGO). Weiter hat er sie in recht allgemeiner Formulierung verpflichtet, «weitere geeignete Informationen» zur Verfügung zu stellen, «die das Auffinden von Dokumenten erleichtern können, soweit dies keinen unangemessenen Aufwand verursacht» (Art. 18 Bst. b).

In der Botschaft zum BGÖ konkretisierte der Bundesrat seine Vorstellung: «Die Listen der zugänglichen Dokumente können auf der Basis des für die Bewirtschaftung vorgesehenen informatisierten Registriersystems erstellt werden». Ein entsprechendes Pilotprojekt wurde vom Bundesarchiv entwickelt und getestet, aber sistiert («Single Point of Orientation»). Im Dezember 2019 hat der Bundesrat das Thema wieder aufgenommen. Eine Studie soll klären, ob ein zentraler Nachweis für die Suche nach Informationen in der Bundesverwaltung nach wie vor zu empfehlen ist.⁵⁷ Die Lehre hat diesbezüglich allerdings festgehalten, dass Art. 21 BGÖ und die genannten Verordnungsbestimmungen einen grossen Umsetzungsspielraum offen lassen und keine greifbare Verpflichtung zur Erstellung von Listen oder ähnlichem bestehe (Fuzesséry 2008: 329; Maurer-Lambrou/Gabor-Paul 2014: Rz. 27).

Ab ihrer Archivierung sind somit BGÖ-Unterlagen aktuell grundsätzlich besser erschlossen, allerdings nur auf der Ebene Dossier (vgl. nachfolgend «Einsichtsobjekt»). Sollte ein zentraler

⁵⁷ Medienmitteilung des Bundesrats vom 6. Dezember 2019: «Studie über ein zentrales Register für Verwaltungsdokumente des Bundes».

Nachweis auf Ebene Dokument Realität werden, würde somit der Zugang zu diesen Dokumenten ab dem Zeitpunkt ihrer Archivierung gegenüber der aktiven Zeit verschlechtert, wenn im Archiv die Erschliessung weiterhin nur auf Ebene Dossier möglich wäre.

13.3.8 Zusammenfassung

Der Vergleich des Einsichtsrechts nach BGA und BGÖ zeigt teils bedeutende Unterschiede, die sich auf die Einsichtschancen durchaus auswirken. Sie sind nachfolgend zusammengefasst (Tabelle 13-1). Vorauszuschicken ist, dass der persönliche und sachliche Geltungsbereich des BGÖ enger definiert ist als jener des BGA. Auch archivierte Dokumente, die nach dem 1.7.2006 entstanden sind, unterstehen nicht automatisch dem BGÖ (vgl. Abschnitt 13.3.1).

Tabelle 13-1: Unterschiede in den Einsichtsverfahren nach BGA und BGÖ

	BGA	BGÖ
Geltungsbereich	Umfassend «staatliches Handeln» (Art. 1 Abs. 1)	Persönlicher und sachlicher Geltungsbereich enger definiert (Art. 2, 3, 5)
Grundsatz	Freier Zugang nach Schutzfrist, bedingte Einsicht während der Schutzfrist	Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimnisvorbehalt
Anspruch auf Einsicht?	Nein, aber Einsicht kann gewährt werden (Art. 13 Abs. 1 BGA)	Ja, aber Ausnahmebestimmungen (Art. 6 BGÖ)
Beweislast	Bei der gesuchstellenden Person	Bei der ablehnenden Behörde
Grundsatz der Gleichbehandlung	Gleichbehandlung unter gleichen Bedingungen	«access to one – access to all»
Prüfung	Interessenabwägung	Harm Test
Geheimhaltungsinteressen	Im Gesetz nur allgemein, konkretisierende Verordnung	In Gesetz und Verordnung verankert
Schutz der Privatsphäre	stark ausgeprägt	stark ausgeprägt
Beschränkte Einsichtsgewährung	Auflagen	Schwärzung, Teilherausgabe, Aufschub
Gebühren	Kostenlos (keine Garantie bei Verfügung)	(Noch) Gebührenpflichtig
Bearbeitungsfristen	Keine gesetzliche Frist	Höchstens 20 Tage, ausnahmsweise verlängerbar
Rechtsweg bei Verweigerung der Einsicht/des Zugangs	Entscheid – Verfügung (muss verlangt werden) – Beschwerde	Schlichtungsverfahren – Empfehlung – Verfügung – Beschwerde
Selektive Einsicht?	Nein (Einheit des Dossiers)	Ja (Einzelnes Dokument)
Erschliessung	Anspruch auf freien Zugang zu Findmitteln (Stufe Dossier)	(Noch) keine Findmittel, kein Anspruch

13.4 Koordination auf Bundesebene

Die Botschaft des Bundesrats zum BGÖ äussert sich zum Zusammenspiel mit dem BGA (BBl 2003 1978). Art. 9 Abs. 2 wird dabei als Koordinationsbestimmung aufgefasst: «Unterlagen, welche bereits vor ihrer Ablieferung an das Bundesarchiv öffentlich zugänglich waren, bleiben auch weiterhin öffentlich zugänglich». Die abliefernde Behörde habe somit zunächst zu prüfen, ob die fraglichen Dokumente zum Zeitpunkt der Ablieferung auf Grund des Öffentlichkeitsgesetzes zugänglich waren. Aus dem Wortlaut der Botschaft ergibt sich die damalige Auffassung des Bundesrats, dass für BGÖ-Dokumente zunächst die Ausnahmebestimmungen von Art. 7 BGÖ auszulegen seien. Die Prüfung eines Einsichtsrechts gestützt auf Art. 13 BGA «findet in diesem Fall nur subsidiäre Anwendung» (BBl 2003 1978).

Dieser Auffassung folgen auch das Bundesarchiv, das Bundesamt für Justiz und der EDÖB, wobei sie nicht von einer Subsidiarität des BGA ausgehen, sondern einen Vorteilsgrundsatz statuieren, der eine parallele oder gleichrangige Anwendung der beiden Gesetze statuiert. In seinem Merkblatt für die archivierungspflichtigen Stellen hält das Bundesarchiv fest: «Die zuständige Stelle beurteilt Gesuche nach der für die gesuchstellende Person vorteilhafteren Variante» (vgl. BAR o.J. a, Ziffer 3). Das Merkblatt hält unter dieser Ziffer weiter die wesentlichen Merkmale der Gesuchsprüfung nach BGÖ fest.

Auch ein gemeinsam vom Bundesamt für Justiz und dem EDÖB veröffentlichtes Papier hält dies mit dem praktisch gleichen Wortlaut fest, und betont, die Ablieferung ans Bundesarchiv dürfe den Zugang zu BGÖ-Dokumenten nicht erschweren (BJ/EDÖB 2013: Ziffer 3.3.3). Es verlangt zudem einen differenzierten Umgang: BGÖ-Dokumente, deren Zugänglichkeit am Tag ihrer Hinterlegung ins Bundesarchiv noch nicht geprüft war, sind demzufolge gemäss den von BJ/EDÖB als vorteilhafter beurteilten Bestimmungen des BGÖ anzuwenden; bei Uneinigkeit kommt das Schlichtungsverfahren des BGÖ zum Zug; die Zugangsmodalitäten jedoch hätten sich nach den vorteilhafteren Bedingungen des BGA (z.B. unentgeltlicher Zugang) zu richten.

13.5 Gesetzliche Koordination bei den Kantonen

13.5.1 Verbreitung von Koordinationsnormen

Alle Kantone, die das Öffentlichkeitsprinzip vollumfänglich statuiert haben (19 von 26), haben Bestimmungen darüber erlassen, wie mit den entsprechenden Unterlagen nach der Archivierung umzugehen ist. In einigen Fällen wurden diese Bestimmungen in das Öffentlichkeitsgesetz aufgenommen, aber in den meisten Fällen wurden sie durch eine gleichzeitig mit der Verabschiedung des Öffentlichkeitsgesetzes verabschiedeten Änderung in das Archivierungsgesetz aufgenommen.

Drei Kantone haben die Öffentlichkeitsgesetzgebung und die Gesetzgebung über die Kantonsarchive in einem einzigen Text zusammengefasst (der auch die Datenschutzgesetzgebung enthält). Es handelt sich um AG (*Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen*, 2006), VS (*Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung*, 2008) und AI (*Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz*, 2019).

13.5.2 Materielle und formelle Koordination

Damit der Umgang mit archivierten Dokumenten, die unter das Öffentlichkeitsgesetz fallen, abschliessend geklärt ist, muss die Koordination zwei Dimensionen umfassen:

- *Materielle Koordination:* Es muss angegeben werden, ob der Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten weiterhin den in den Transparenzvorschriften festgelegten Bedingungen unterliegt oder ob der Zugang nunmehr durch die Vorschriften über den Zugang zum Archiv geregelt wird. Letzteres bedeutet unter anderem, dass der Zugang von Schutzfristen abhängig gemacht wird und die Möglichkeit eines ausnahmsweisen Zugangs während der Schutzfrist nur unter den in den Rechtsvorschriften über Archive festgelegten Bedingungen besteht.
- *Formelle Koordination:* Es muss angegeben werden, welche Verfahrensregeln für den Zugang zu den archivierten amtlichen Dokumenten gelten sollen: Die Regeln im Archivgesetz oder die in der Öffentlichkeitsgesetzgebung festgelegten Regeln. Insbesondere muss Folgendes koordiniert werden: Die Form des Antrags auf Zugang, die für die Entscheidung über den Zugang zuständige Behörde, die Fristen für die Bearbeitung eines Antrags auf Zugang, die Rechtsmittelwege, insbesondere das Schlichtungsverfahren.

Alle kantonalen Gesetzgeber haben sich zur materiellen Koordination geäussert. Die formelle Koordination hingegen ist oft lückenhaft.

Es sei auch darauf hingewiesen, dass sich die Zugangsregeln überall auf *Dokumente* beziehen. Es fanden sich keine Hinweise auf eine Unterscheidung zwischen dem Zugang zu Dokumenten (Öffentlichkeitsgesetzgebung) und dem Zugang zu Unterlagen (Archivierungsgesetzgebung), wie dies auf Bundesebene der Fall ist.

13.5.3 Lösungsansätze der Kantone zum Umgang mit archivierten Dokumenten

Die Kantone lassen sich in fünf Gruppen unterscheiden (die entsprechenden Regelungen sind im Anhang 7 dieses Berichts aufgeführt):

- *Einfache Unterstellung unter das Archivierungsgesetz:* Drei Kantone (GR, SG, TI) haben sich für diese Lösung entschieden, die zwei unterschiedliche Zugangsregelungen festschreibt: das Regime des Transparenzgesetzes für Dokumente, die sich in den

Händen der Behörden befinden, und das Regime des Archivgesetzes für Dokumente, die in den Archiven abgelegt wurden.

- *Aufgeschobene Unterstellung unter das Archivierungsgesetz.* Im Kanton GE bleiben Dokumente während fünf Jahren ab dem Zeitpunkt ihrer Archivierung zugänglich, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller zuvor nach dem kantonalen Öffentlichkeitsgesetz zu ihnen hätte haben können. Danach gilt die normale Schutzfrist nach Archivierungsgesetz.
- *Fortbestand des Regimes gemäss Öffentlichkeitsgesetz:* In acht Kantonen (AI, BE, FR, VD, VS, SZ, ZH, ZG) gilt für Dokumente, die dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen, auch wenn sie archiviert sind, weiterhin das Regime des Öffentlichkeitsgesetzes. Art. 5 Abs. 2 des Archivierungsgesetzes SZ präzisiert: «Keine Schutzfristen gelten beim Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss § 5 ÖDSG»⁵⁸.
- *Minimale Koordination:* Fünf Kantone (AG, BS, NE/JU⁵⁹, SO, UR) geben lediglich an, dass Dokumente, die vor ihrer Archivierung zugänglich waren, zugänglich bleiben (SO fügte eine Bestimmung über die Zuständigkeit zur Genehmigung der Einsichtnahme während der Schutzfrist hinzu). Es besteht nach wie vor Unklarheit darüber, was mit "zugänglich" gemeint ist: potentiell zugänglich oder nach einer früheren Anfrage offiziell als zugänglich anerkannt?
- *Alle archivierten Dokumente unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip:* BL hat einen eigenen Ansatz gewählt, der den Zugang zu allen archivierten amtlichen Dokumenten dem Öffentlichkeitsgesetz unterwirft und das Archivgesetz entsprechend anpasst. So werden Schutzfristen nicht mehr als Zugangsbarrieren, sondern bloss als Fristen aufgefasst, ab denen ein Dokument ohne Einschränkungen frei zugänglich ist.

13.6 Praxis und Einschätzungen der Akteure

Die Befragung der Akteure war nicht sehr ertragreich, da noch wenige Erfahrungen bestehen. Somit kann nicht auf einem soliden empirischen Fundament gesagt werden, wie die archivierungspflichtigen Stellen mit Einsichtsgesuchen in archivierte BGÖ-Unterlagen umgehen und wie häufig sich welches der beiden Gesetze in der Praxis als vorteilhafter erweist.

13.6.1 Praxis des Bundesarchivs

Auch wenn die Entscheidungshoheit bei den abliefernden Stellen liegt, so ist der Umgang des Bundesarchivs mit BGÖ-Dokumenten gleichwohl von Bedeutung. Zwei Aspekte können hier aufgeführt werden:

⁵⁸ Dies ist die Bestimmung, die im Schweizer Öffentlichkeits- und Datenschutzgesetz das Recht auf Zugang zu Verwaltungsdokumenten festschreibt.

⁵⁹ Diese beiden Kantone haben eine interkantonale Vereinbarung über den Datenschutz und das Öffentlichkeitsprinzip abgeschlossen.

- *Informationen und Wahlmöglichkeit für Gesuchstellende:* Das Bundesarchiv informiert die Nutzenden im Online-Zugang über das besondere Zugangsrecht für BGÖ-Unterlagen bisher zurückhaltend. Im Online-Zugang kann für die Abgabe des Gesuchs nicht zwischen BGA und BGÖ gewählt werden. Auch auf den Informationen unter recherche.bar.admin.ch und im Benutzerhandbuch zum Online-Zugang (BAR 2020a) findet sich kein Hinweis auf das Zugangsrecht nach BGÖ. Die Zurückhaltung wird auch damit begründet, dass viele Nutzende des Archivs die Rechtslage nicht sehr gut kennen. Die gesuchstellende Person kann jedoch in ihrer Gesuchsbegründung mitteilen, nach welchem Gesetz geprüft werden solle, wenn sie dies wünscht.
- *Einheit Dossier:* Einsichtsgesuche für einzelne Dokumente sind im Moment gemäss der Praxis des Bundesarchivs eigentlich nicht möglich, weil die Erschliessung auf Ebene Dossier erfolgt und auch die Gesuche sich immer auf Dossiers beziehen müssen. Nach Auskunft des Bundesarchivs wird jedoch für die Herausgabe von BGÖ-Dokumenten das Prinzip der Einheit des Dossiers wenn nötig aufgebrochen. Dies kommt zum Beispiel vor, wenn für die gesuchstellende Person ein einzelnes BGÖ-Dokument (oder mehrere) relevant sind, sich dieses aber in einem ansonsten geschützten Dossier befindet. Diese Konstellation sei aber bisher selten gewesen. Die Möglichkeit, die Einheit des Dossiers aufzubrechen, wird indes den Nutzenden nicht aktiv kommuniziert.

Nach Auskunft des Bundesarchivs werden die abliefernden Stellen in der Beratung darauf hingewiesen, dass auch einzelne Dokumente herausgegeben werden müssen, wenn es sich um BGÖ-Dokumente handelt. Auf dem Merkblatt für die Stellen ist nicht nur der Grundsatz aufgeführt, dass das für den Nutzenden vorteilhaftere Gesetz anzuwenden sei, sondern auch das Dokument als Prüfeinheit erwähnt: «Das Zugangsrecht umfasst amtliche Dokumente gemäss Definition in Art. 5 BGÖ» (BAR o.J. a: Ziffer 3). Meist kann nach Angaben des Bundesarchivs das Problem über Auflagen gelöst werden. Untersteht das interessierende einzelne Dokument nicht dem BGÖ, wird hingegen das Dossier im Prinzip nicht «aufgebrochen».

13.6.2 Praxis und Einschätzungen der archivierungspflichtigen Stellen

Die Erfahrungen mit Einsichtsgesuchen für archivierte BGÖ-Dokumente sind noch nicht breit: 23 der 73 der teilnehmenden anbietepflichtigen Stellen an der Online-Umfrage haben schon einmal oder mehrmals Einsichtsgesuche für archivierte Unterlagen erhalten, die nach dem 1. Juli 2006 entstanden sind (34 Nein, 17 Weiss nicht; Frage 33). Die Mehrheit von 17 Stellen gab dabei an, auch den Zugang nach BGÖ zu prüfen (5 Nein, 1 Weiss nicht; Frage 34). Von diesen 17 gaben 14 an, sie orientierten sich am Grundsatz «Entscheid gemäss dem für die gesuchstellende Person günstigeren Gesetz». 4 Stellen gaben an, dies führe nicht immer zu einem eindeutigen Resultat. Eine Stelle orientiert sich nicht an diesem Grundsatz (2 Stellen Weiss nicht; Frage 35). Sie gibt an, es gäbe keine Überschneidungen.

Von den selbständig archivierenden Stellen gaben 6 an, schon Einsichtsgesuche für BGÖ-Unterlagen erhalten zu haben. Davon gaben 5 an, auch den Zugang nach BGÖ zu prüfen, eine Stelle verneinte. Alle orientieren sich ihren Angaben zufolge am Grundsatz «Entscheid gemäss dem für die gesuchstellende Person günstigeren Gesetz», wobei bei 2 Stellen der Grundsatz nicht immer zu einem eindeutigen Ergebnis führt (Fragen 28 bis 30).

Bei den interviewten anbietepflichtigen Stellen (selbständig archivierende Stellen wurden zu dieser Thematik nicht interviewt) spielt der Umgang mit BGÖ-Dokumenten in der Praxis noch eine untergeordnete Rolle. Dies entweder, weil sie noch kaum Gesuche für Unterlagen ab dem 1.7.2006 hatten, oder weil sie vom Geltungsbereich des BGÖ nicht erfasst werden. Drei Stellen konnten substantielle Aussagen machen. Eine Stelle gab an, dass sie bei Gesuchen, die vom Bundesarchiv kämen, immer zuerst nach BGA prüfe und bei Ablehnung an die zuständige Stelle für die Prüfung des BGÖ weiterleiteten. Es sei aber auch schon vorgekommen, dass die erste Stelle übersehen habe, dass die Unterlagen auch nach BGÖ beurteilt werden müssten. Mehrheitlich schätzen die Befragten das BGÖ als vorteilhafter ein (Diese Frage wurde auch Stellen ohne eigene Erfahrung gestellt). Sie nennen aber auch gewisse Vorteile des BGA. So erwähnte eine Stelle, dass sie im Verfahren nach BGÖ private Dritte konsultieren und ihre Haltung berücksichtigen müsse, hingegen im Verfahren nach BGA die Interessenabwägung grundsätzlich selbst machen könne. Aus Sicht der interviewten Stellen, die sich äusserten, war in allen Fällen klar, welches Gesetz vorteilhafter ist.

Einschätzungen der archivierungspflichtigen Stellen zur Einheit des Dossiers finden sich in Kapitel 14, Abschnitt 14.1.5.

13.6.3 Einschätzungen der Nutzenden

Auch die Befragung der Nutzenden bestätigt, dass noch wenig Praxiserfahrung mit BGÖ-Unterlagen und Wissen besteht. 23 Personen haben schon ein Einsichtsgesuch für Unterlagen gestellt, die nach dem 1.7.2006 erstellt wurden. Davon stammten 12 aus der Verwaltung (Frage 15). Nur 3 Personen konnten eine Angabe zur Frage machen, ob dem Prinzip «Anwendung des günstigeren Gesetzes» nachgelebt wurde, was sie bejahten (Frage 28). Auch in den Interviews konnten nur wenige zu dieser Frage Stellung nehmen, da sie selbst meist Gesuche für ältere Unterlagen stellten. Auch diejenigen Nutzenden, die bereits Unterlagen konsultiert haben, die nach dem 1.7.2006 entstanden sind, konnten nicht beurteilen, ob die abliefernden Stellen nach beiden Gesetzen geprüft haben. Ein Nutzender sagte auch explizit, dass er von dieser Regelung keine Kenntnis hatte.

Sie konnten auch die Frage, wie sich mit dem BGÖ der Zugang insgesamt verändere, mehrheitlich nicht beantworten. Zwei Nutzende äusserten den Verdacht, dass durch das BGÖ die Transparenz, die beim BGA gilt (Herausgabe ganzes Dossier), leiden könnte, da Ausnahmestimmungen des BGÖ durch Auflagen auch bei der Beurteilung nach BGA angewendet werden.

Ein Nutzender wies zudem darauf hin, dass der Zugang zu Unterlagen der Verwaltung durch das BGÖ politisiert worden sei, und dass aufgrund des BGÖ bei der Verwaltung Umgehungstaktiken angewendet werden, um die Produktion verschiedener nach BGÖ einsehbarer Aktenkategorien zu verhindern. Dies schade der Nachvollziehbarkeit insgesamt.

Einschätzungen der Nutzenden zur Einheit des Dossiers finden sich Kapitel 14, Abschnitt 14.1.5.

13.7 Fazit: Beantwortung der Evaluationsfragen und Empfehlungen

BGÖ.1: Wie gut funktioniert die Koordination des BGA mit dem Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3, BGÖ)? Funktioniert dieses Zusammenspiel bei der digitalen Archivierung?

Der heutige rechtliche Kontext stellt das Schutz- und Einsichtsregime des BGA in Frage: Das Archivierungsgesetz ist das Produkt einer Zeit, in der das Recherchieren von Informationen nur am Rande von der Verfassung geschützt war und das Paradigma des Verwaltungsgeheimnisses vollumfänglich galt. Seither hat sich der rechtliche Rahmen der Archivierung grundlegend verändert. Nicht nur die Verabschiedung des Öffentlichkeitsgesetzes, sondern auch die Statuierung eines Rechts auf Zugang zu Informationen von Behörden durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und die Aarhus-Konvention haben den rechtlichen Kontext, in dem sich das Recht auf Einsicht in archivierte Unterlagen entwickelte, umgestossen. Dogmatisch gesehen geht es bei diesem Recht immer weniger um das Recht der Archivierung an sich und immer mehr um das Recht auf Information, insbesondere um die Komponente der Informationsbeschaffung. Es stellt sich daher die Frage, ob die Modalitäten des Zugangs zu den Archiven, wie sie in der geltenden Archivierungsgesetzgebung (Art. 9 bis 14 BGA, Art. 10 bis 19 VBGA) definiert sind, mit einem heute klar auf Transparenz und Informationsverbreitung ausgerichteten Rechtsrahmen vereinbar sind; und wenn nicht, welche Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen sind..

Noch nicht veröffentlichte BGÖ-Dokumente sind primär nach BGÖ zu beurteilen: Der Gesetzgeber des BGÖ hat sich zum Umgang mit BGÖ-Dokumenten nach dem Zeitpunkt ihrer Archivierung nicht geäußert. Er ist dem Bundesrat gefolgt, der davon ausging, Art. 9 Abs. 2 BGA koordine umfassend zwischen den beiden Gesetzen: Der Zugang zu noch nicht veröffentlichten BGÖ-Dokumenten sei zunächst nach BGÖ zu beurteilen, subsidiär (wenn vorteilhafter) nach BGA. Die Frage, welches Gesetz anzuwenden ist, ist relevant, weil sich die beiden Einsichtsverfahren hinsichtlich mehrerer Dimensionen unterscheiden, wie die nachfolgenden Punkte zeigen.

Bei BGÖ-Dokumenten verlieren die Schutzfristen viel von ihrer Wirksamkeit. Schutzfristen bilden zwar auch bei Unterlagen, die nicht in den Geltungsbereich des BGÖ fallen, keine absoluten Zugangshindernisse. Doch gegenüber den BGÖ- Unterlagen verlieren sie ihre negative Wirksamkeit. Sie setzen keineswegs die Geheimhaltung des Dokuments voraus: Die vom BGÖ eingeführte Publizitätsvermutung bleibt aufgrund des Prinzips des günstigeren

Zugangs wirksam, und die Beweislast für die Zugänglichkeit bleibt bei der Verwaltung. Allerdings behalten die Schutzfristen ihre positive Wirksamkeit: Sie sehen, wiederum nach dem Prinzip des günstigeren Zugangs, einen Zeitraum der absoluten Zugänglichkeit vor: Nach Ablauf der Schutzfrist ist das Dokument ohne jedes andere Zugangsmittel zugänglich.

Entgegenstehende Gründe ähnlich, aber konzeptionelle Unterschiede: Betrachtet man gesetzlichen Gründe, welche einer Einsicht entgegenstehen können, und die Möglichkeiten einer beschränkten Einsichtsgewährung, ist eine allgemeine Aussage darüber, welches Gesetz vorteilhafter für die Einsicht ist, schwierig: Das BGA stützt die Zugänglichkeit auf eine Interessenabwägung ab, während das BGÖ auf das «Schadensrisiko» abstellt. Bei den entgegenstehenden privaten und öffentlichen Gründen hingegen scheinen die Unterschiede recht gering. Jedoch sind sie beim BGÖ etwas konkreter formuliert, die Liste ist abschliessend und die Rechtsprechung interpretiert sie restriktiv. Schliesslich verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass anstelle einer totalen Ablehnung ein beschränkter Zugang (Anonymisierung, Schwärzung, Teilherausgabe) zu dem angeforderten Dokument gewährt wird. Im BGA ermöglichen Auflagen und Bedingungen eine Differenzierung des Einsichtsentscheids und somit eine flexible und dem Zweck des Gesuchs angepasste Bewilligungspraxis.

Bezüglich des Verfahrens ist das BGÖ einsichtsfreundlicher. Das Schlichtungsverfahren ist niederschwelliger als das Beschwerdeverfahren nach BGA, zudem sind die Behörden an eine Bearbeitungsfrist gebunden. Fällt künftig auch die Gebührenpflicht für BGÖ-Verfahren dahin, ist dieser Nachteil gegenüber dem BGA-Verfahren wettgemacht.

Einheit des Dossiers im BGA erhöht die Einsichtsschwelle: Schliesslich ist festzuhalten, dass die Einheit des Dossiers (BGA) deutlich höhere Einsichtshürden aufstellt als die Einheit des Dokuments (BGÖ), weil andere Dokumente im gleichen Dossier die Einsicht in ein an sich nicht mehr schützenswertes Dokument verhindern können. Dies erscheint angesichts des im BGÖ vorherrschenden Grundsatzes der Verhältnismässigkeit des Zugangs zweifelhaft.

Kantone koordinieren den Zugang zu archivierten Dokumenten nach Öffentlichkeitsgesetz explizit: Alle Kantone mit Öffentlichkeitsprinzip (19) haben den Zugang zu archivierten Unterlagen, die ihrem Öffentlichkeitsgesetz unterstehen, auf gesetzlicher Ebene geregelt. Dabei gilt in einigen Kantonen ab Archivierung auch für diese Dokumente das Archivierungsgesetz, in den meisten Kantonen aber weiterhin das Öffentlichkeitsgesetz. Ein Kanton befristet die Behandlung nach Öffentlichkeitsgesetz für fünf Jahre. Ein Kanton hat statuiert, dass die Schutzfristen für Dokumente, die dem Öffentlichkeitsgesetz unterstellt sind, nicht mehr gelten. Ein Kanton hat alle archivierten Dokumente dem Öffentlichkeitsgesetz unterworfen.

Fazit: Eine gesetzliche Regelung darüber, ob oder wann bei der Einsicht in archivierte BGÖ-Dokumente während der Schutzfrist das BGÖ oder das BGA anzuwenden ist, ist nötig, denn die beiden Einsichtsverfahren unterscheiden sich materiell und verfahrensrechtlich deutlich und die Zahl der abgelieferten BGÖ-Dokumente wird massiv steigen. Drei Varianten bieten sich an: Erstens das Zugangsverfahren nach BGÖ, zweitens das Einsichtsverfahren nach BGA und drittens der Grundsatz des vorteilhafteren Rechts, wie er jetzt von Bundesstellen bereits empfohlen wird. Von den ersten beiden erachtet das Evaluationsteam das Zugangsverfahren nach BGÖ insgesamt

als vorteilhafter (Öffentlichkeitsvermutung, Beweislast eines entgegenstehenden Grundes bei den Behörden, Anspruch statt «Kann-Formulierung»; Verfahrensrecht, insbesondere informelle Schlichtungsverfahren). Doch ist eine Verallgemeinerung für alle Fälle u.E. nicht möglich.

Die dritte Variante (Grundsatz, dass das vorteilhaftere Recht anzuwenden ist), scheint somit eine flexible Lösung zu sein. Zu beachten ist, dass sie gemäss den wenigen bisherigen Praxiserfahrungen anspruchsvoll ist (vgl. Frage BGÖ.3b). Zentral scheint, dass bei der Einsicht in archivierte Unterlagen der spezielle Kontext und die tendenziell anders gelagerten Einsichtsinteressen nicht ausser Acht gelassen wird. Wenn Einsicht in ein gesamtes oder mehrere Dossiers begehrt wird, könnte eine detaillierte Prüfung auf Stufe Einzeldokument nach BGÖ, die z.B. auch Schwärzungen beinhaltet, sehr umfangreich werden. Dies ist für die anbietepflichtigen Stellen aufwändig und führt für die Gesuchstellenden zu noch längeren Wartezeiten. Dies ist vor allem bei Recherchen störend, bei denen die Gesuchstellenden erst eine grobe Sichtung eines Dossiers bezwecken. Somit sollte es weiterhin möglich sein, eine eher pauschale Prüfung durchzuführen und weiterhin mit dem flexiblen Instrument der Auflagen wie z.B. Verwertungseinschränkungen oder der Pflicht zur Anonymisierung zu arbeiten. Auch der Grundsatz der Gebührenfreiheit sollte gewahrt werden.

Der Variantenentscheid lässt sich überdies entschärfen, wenn die beiden Verfahren harmonisiert werden. Eine Vereinheitlichung des Verfahrens würde potenziell die Rechtsanwendung für die archivierungspflichtigen Stellen vereinfachen und die Transparenz für die Nutzenden erhöhen.

Die generelle Schutzfrist (von aktuell 30 Jahren) grundsätzlich aufzuheben, drängt sich aus rechtlichen Gründen der Koordination nicht auf. Sie markiert (wie auch die übrigen Schutzfristen) sowohl für BGÖ-Dokumente als auch für die übrigen Unterlagen, wie lange für nicht mehr benötigte Unterlagen eine Einsicht nur auf dem Gesuchsweg möglich ist und ab wann sie völlig frei zugänglich sind. Eine solche Terminierung ist somit unerlässlich, deren Zeitpunkt ab dem ersten Tag der Archivierung gerechnet ist indessen politisch wählbar. Im Falle der BGÖ-Dokumente begründen die Schutzfristen jedoch keine Geheimhaltungsvermutung mehr.

Zu beachten ist, dass sich die Abkehr vom Geheimnisprinzip hin zu einem erweiterten Zugangsrecht insbesondere aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Aarhus-Konvention grundsätzlich nicht auf BGÖ-Dokumente beschränkt. Vor diesem neuen Hintergrund sollte das Einsichtskonzept des BGA grundsätzlich auf seine Rechtmässigkeit überprüft werden.

Aufgrund der Komplexität und der Dynamik der Rechtslage kommt die Evaluation somit nicht zu einem abschliessenden Ergebnis. Deshalb empfiehlt es sich möglicherweise, die offenen Punkte in einem Rechtsgutachten umfassend klären zu lassen. Instruktiv könnten auch Abklärungen über die Praxiserfahrungen in den Kantonen oder im Ausland sein.

Empfehlungen

- **E42 – Koordination BGA – BGÖ:** Der Gesetzgeber legt explizit fest, welches Recht bei Einsicht in archivierte BGÖ-Dokumente während der Schutzfrist anzuwenden ist. Als Varianten kommen das BGA, das BGÖ und der Grundsatz des vorteilhafteren

ren Rechts in Frage. Die Möglichkeit einer Einsicht in gesamte Dossiers unter Auflagen, wie sie das BGA vorsieht, ist in jedem Fall auch für Dossiers mit BGÖ-Dokumenten zu erhalten, ebenso der Grundsatz der Gebührenfreiheit.

- **E43 – Harmonisierung BGA – BGÖ:** Es wird die Möglichkeit einer Harmonisierung der materiellen Einsichtshürden und des Verfahrensrechts von BGA und BGÖ geprüft.
- **E44 – Einsichtskonzept des BGA überprüfen:** Das Einsichtskonzept der Art. 9 bis 13 BGA wird im Lichte des BGÖ, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Verpflichtungen der Schweiz aufgrund der Aarhus-Konvention grundsätzlich auf seine Rechtmässigkeit überprüft und nötigenfalls an diese Rechtsentwicklungen angepasst.
- **E45 – Vertiefende Abklärungen:** Die in den vorstehenden Empfehlungen E42 bis E44 genannten Punkte werden vertieft abgeklärt. Neben einem Rechtsgutachten werden dabei auch Praxiserfahrungen in den Kantonen und in anderen Ländern berücksichtigt.

BGÖ.2: Wird das Konzept der transparenten Verwaltung, welches durch das BGÖ etabliert wurde, ab dem Zeitpunkt der Archivierung durch die archivierungspflichtigen Stellen konsequent fortgesetzt?

Die Frage wurde vom Evaluationsteam auf den Umgang mit Unterlagen bezogen, die bereits vor der Ablieferung veröffentlicht waren. Hier ändert das BGÖ prinzipiell wenig, da solche Unterlagen nach Art. 9 Abs. 2 BGA ohnehin öffentlich bleiben müssen. Zum Umgang mit diesen Unterlagen kann auf das Kapitel 9 verwiesen werden.

BGÖ.3 a) Fördert die aktuelle Einsichtspraxis nach BGA im Zusammenspiel mit dem BGÖ das grundlegende Ziel der Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Bundestätigkeiten?

BGÖ.4: Ist der Prozess der Einsichtnahme (inkl. Rechtsweg bei Verweigerung) in archivierte Bundesunterlagen nach BGA und ggf. BGÖ für die Nutzenden transparent und nachvollziehbar?

BGÖ.5: Während im BGA das Dossier die massgebende Einheit ist, ist im BGÖ das Dokument die massgebende Einheit. Klappt das Zusammenspiel dieser beiden Prinzipien in der Praxis? Ist die Einheit des Dossiers auch im digitalen Zeitalter und mit der Einführung des BGÖ noch adäquat?

Diese Fragen werden auf die Praxis des Bundesarchivs bezüglich BGÖ-Dokumenten bezogen (Praxis der archivierungspflichtigen Stellen siehe nachfolgende Frage BGÖ.3b).

Das Bundesarchiv informiert passiv über Zugangsmöglichkeiten nach BGÖ: Das Bundesarchiv informiert die Nutzenden auf seiner Homepage und im Online-Zugang nicht aktiv über

den Zugang nach BGÖ. Die Nutzenden müssen zudem anhand der Findmittel selbst erkennen, ob sich in einem Dossier BGÖ-Dokumente befinden könnten. Beim Einreichen eines Einsichtsgesuchs besteht keine Wahlmöglichkeit für Nutzende.

Das Bundesarchiv durchbricht fallweise das Prinzip der Einheit des Dossiers: Wenn für die gesuchstellende Person ein einzelnes BGÖ-Dokument (oder wenige) in einem noch geschützten Dossier relevant ist, ist das Bundesarchiv bereit, das Prinzip der Einheit des Dossiers zu durchbrechen, wenn keine Lösung über Auflagen möglich ist (z.B. Verwertungsverbot für übrige Unterlagen). Diese Konstellation ist jedoch bislang selten und diese Praxis wird den Nutzenden nicht aktiv kommuniziert. Auch wenn die zuständige Stelle ein Gesuch gemäss dem Grundsatz des vorteilhafteren Gesetzes nach BGÖ behandelt, kann die Einheit des Dossiers aufgebrochen werden.

Fazit: Das Bundesarchiv informiert zurückhaltend und trägt bislang nur reaktiv dazu bei, dass Nutzende BGÖ-Unterlagen als solche herausverlangen können und über die Vorteile und Nachteile der beiden Verfahren nach BGA und BGÖ informiert sind. Dies lässt sich zum Teil durch den noch geringen Anteil vorhandener und nachgefragter Dossiers mit BGÖ-Dokumenten erklären und rechtfertigen, sollte in Zukunft jedoch geändert werden. Die Information, dass Dossiers zugunsten von einzelnen BGÖ-Dokumenten aufgebrochen werden können, sollte bereits jetzt sowohl den Nutzenden als auch den abliefernden Stellen bekannt gemacht werden. Zur Thematik der Einheit des Dossiers sei im Weiteren auf Kapitel 14 verwiesen.

Empfehlungen:

- **E46 – Über BGÖ-Zugang informieren:** Das Bundesarchiv informiert die Nutzenden aktiv über die Zugangsmöglichkeiten nach BGÖ und die Unterschiede zum Einsichtsverfahren nach BGA.
- **E47 – Einheit Dossier und BGÖ:** Das Bundesarchiv informiert insbesondere die Nutzenden und die anbietepflichtigen Stellen aktiv über die Möglichkeit, zur Herausgabe von BGÖ-Dokumenten bei Bedarf die Einheit des Dossiers aufzubrechen.

BGÖ.3 b) Kennen die archivierungspflichtigen Stellen die Präzisierungen des BAR, BJ und EDÖB in den FAQ zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips. c) Agieren die archivierungspflichtigen Stellen entsprechend diesen Präzisierungen und genügen sie, damit das für den Gesuchstellenden günstigere Gesetz angewendet wird (inkl. Rechtsweg bei Verweigerung)?

Noch wenig Praxiserfahrung der archivierungspflichtigen Stellen: Erst eine Minderheit der archivierungspflichtigen Stellen war mit Einsichtsgesuchen konfrontiert, die BGÖ-Dokumente betrafen.

Grundsatz des vorteilhafteren Gesetzes nicht flächendeckend umgesetzt: Die Stellen mit Praxiserfahrung gaben grossmehrheitlich an, bei Einsichtsgesuchen für BGÖ-Dokumente das für den Gesuchstellenden günstigere Gesetz anzuwenden. Es war jedoch nach der Erfahrung der Stellen nicht immer eindeutig, welches Gesetz günstiger ist.

Fazit: Aufgrund der geringen Praxiserfahrung der Stellen kann nicht abschliessend beurteilt werden, wie gut sich der Grundsatz, das für die gesuchstellende Person günstigere Gesetz anzuwenden, in den heterogenen Konstellationen bewähren wird. Es gibt jedoch bereits Hinweise, dass er erstens nicht vollumfänglich umgesetzt wird und zweitens nicht immer eindeutig ist. Dies ist plausibel, wie der Vergleich der beiden Verfahren gezeigt hat.

Empfehlungen:

Bezüglich der Empfehlungen kann auf Frage BGÖ.1 verwiesen werden (Koordination).

14 Querschnittsthemen

In diesem Kapitel sollen drei Themen beleuchtet werden, die mehrere oder alle Teile des Archivierungsprozesses tangieren. Es geht dabei erstens um die bisher übliche Einheit des Dossiers für die Erschliessung der archivierten Unterlagen. Zweitens wird die Frage beleuchtet, wie die Digitalisierung die Archivierung verändert hat, welche Herausforderungen damit zusammenhängend aktuell bestehen und ob die Vorgaben des BGA angesichts der Digitalisierung noch genügen. Drittens wird untersucht, inwieweit sich die vom BGA vorgesehenen Mechanismen zur Durchsetzung eines gesetzeskonformen Archivierungsstandards bewährt haben.

Die Erkenntnisse stützen sich dabei auf die Befunde aus der Analyse der Teilprozesse der Archivierung sowie auf spezifische Fragen ans Bundesarchiv sowie auf Dokumentenanalysen.

14.1 Einheit des Dossiers

Archivierte Unterlagen des Bundes sind bis auf die Ebene der Dossiers erschlossen. In diesem Abschnitt geht es um die Evaluationsfrage, ob diese Einheit auch im digitalen Zeitalter und mit der Einführung des BGÖ, das von der Einheit Dokument ausgeht, noch adäquat sei. Hierzu werden rechtliche Überlegungen angestellt, die mit der Einheit Dossier verbundenen Hürden des Zugangs zu archivierten Unterlagen erläutert, die Sicht der Akteure dargestellt und die Potenziale und Grenzen der Digitalisierung für eine genauere Erschliessung des Archivguts diskutiert.

14.1.1 Rechtliche Grundlagen

Informationsmanagement: Dossier als Dokumentation eines Geschäfts

Dossiers spielen bereits in der Informationsverwaltung eine zentrale Rolle. Sie bilden in der Regel ein Geschäft ab und enthalten «die während der Laufzeit eines Geschäfts erstellten oder empfangenen Dokumente und Geschäftsvorfälle» (Bundeskanzlei 2012: 19). Im Ordnungssystem einer archivierungspflichtigen Stelle haben sie einen eindeutig zugewiesenen Ort, und sie werden von derjenigen Organisationseinheit geführt, die für das Geschäft federführend ist. Das Archiv übernimmt somit die Logik der Aktenführung und bildet damit weiterhin ab, wie die Geschäfte im Entstehungskontext des Dossiers geführt worden sind.

Dossier als Einheit in der Archivierung

Das BGA verwendet als zentralen Begriff der Archivierung die «Unterlagen» und fasst diese als «aufgezeichnete Informationen» sowie die Hilfsmittel und ergänzenden Daten auf, die für das Verständnis dieser Information und deren Nutzung notwendig sind (Art. 3 BGA).

Als gängige kleinste Einheit der Archivierung, in der die Unterlagen mit einem gemeinsamen Thema gebündelt werden, hat sich das Dossier etabliert. Bis auf Stufe Dossier müssen Unterlagen spätestens bei der Ablieferung mit Findmitteln beschrieben resp. Metadaten versehen sein. Das Dossier bildet damit eine zentrale Orientierungseinheit beim Auffinden von aufbewahrten (im aktiven Lebenszyklus) oder archivierten Unterlagen.

Der Gesetzgeber setzt die Existenz dieser Einheit des Dossiers in Art. 10 BGA voraus. Hier legt er fest, dass die Schutzfrist «mit dem Datum des jüngsten Dokuments eines Geschäfts oder eines Dossiers zu laufen beginnt». Art. 13 Abs. 1 VBGA Abs. 1 präzisiert, dass die Schutzfrist «in der Regel» für ein ganzes Dossier oder Geschäft gelte.

Der Bundesrat erläuterte in der Botschaft, «dass Unterlagen immer ein Kollektiv von Dokumenten darstellen, welches nicht einzeldokumentenweise zugänglich gemacht werden kann» (BBl 1997 958). Art. 13 Abs. 3 VBGA nennt einzelne Ausnahmen von der Regel der Einheit. Die zuständige Behörde «kann» Dossiers, die noch in die Schutzfrist hineinreichen, aus zwei Gründen freigeben: erstens, wenn das Schwergewicht der Nachforschung auf Unterlagen liegt, die ausserhalb der Schutzfrist datiert sind und zweitens, wenn die kontextbezogene Quellenkritik Einsicht in die Gesamtheit der Unterlagen verlangt. Die Person darf dann das gesamte Dossier sehen, aber die noch in der Schutzfrist liegenden Teile nicht auswerten.

14.1.2 Auswirkungen der Einheit des Dossiers für die Einsicht

Grundproblematik

Das Dossier als Dokumentation eines ganzen Geschäfts erlaubt bei der Einsicht, jedes enthaltene Dokument, jede einzelne Informationseinheit in ihrem Entstehungskontext zu sehen und zu interpretieren. Dieser grundlegende Wert der Einheit des Dossiers wird von den Akteuren denn auch nicht grundsätzlich bestritten (siehe nachfolgend Abschnitt 14.1.5)

Die Einheit des Dossiers führt aber im Vergleich zu kleineren Einheiten wie z.B. Dokumenten potenziell zu höheren Hürden für die Einsicht. Dies gilt immer dann, wenn Dokumente/Informationen mit unterschiedlichem Schutzbedarf in einem Dossier enthalten sind. Der zu gewährende Schutz bemisst sich dann an der Informationseinheit mit dem höchsten Schutzbedarf. Besonders hinderlich ist dies aus Sicht einer Nutzerin, eines Nutzers des Archivs, wenn sie nicht am ganzen Dossier interessiert ist, sondern nur an Teilen, die eigentlich nicht mehr schützenswert wären (oder gar nie waren). Man könnte bildlich von einem «Veto der schützenswertesten Information» sprechen.

Diese Veto-Wirkung tritt auf zwei Ebenen ein: Sie beeinflusst erstens den Entscheid über die Dauer der Schutzfrist, und zweitens, ob Einsicht in ein noch geschütztes Dossier gewährt werden kann oder nicht.

In der Evaluation der verschiedenen Teilprozesse haben sich mehrere Konstellationen gezeigt, in denen diese Wirkung zutage tritt. Sie sind nachfolgend zusammengefasst:

- *Dossiers mit öffentlichen Unterlagen:* Nach Art. 9 Abs. 2 BGA bleiben Unterlagen, die vor der Archivierung öffentlich waren, öffentlich zugänglich, sollten also keiner Schutzfrist unterstehen. Es ist davon auszugehen, dass möglicherweise die Mehrheit dieser Unterlagen in Dossiers abgeliefert wird, die eine Schutzfrist von 30 oder mehr Jahren haben.
- *Dossiers, die teilweise in der Schutzfrist sind:* Ältere Unterlagen, die schon ausserhalb der Schutzfrist wären, werden aufgrund der Berechnung der Schutzfrist ab dem jüngsten Dokument blockiert. Je länger die Laufdauer des Dossiers, desto grösser potenziell die Blockadewirkung (siehe aber nachfolgend die fakultative Freigabe in Art. 13 Abs. 3 VBGA).
- *BGÖ-Dokumente in Dossiers:* Noch nicht veröffentlichte amtliche Dokumente aus der Zeit ab dem Inkrafttreten des BGÖ am 1.7.2006 (BGÖ-Dokumente) können sich im gleichen Dossier befinden, wie andere Dokumente, für die nur das BGA gilt. Erstere gelten als öffentlich zugänglich (vgl. Kapitel 13) und Einsichtsgesuche müssten deshalb nach dem vorteilhafteren Verfahren geprüft werden, während die übrigen Unterlagen im gleichen Dossier immer nach BGA-Verfahren zu beurteilen wären. Die Zugangschancen dieser Verfahren sind nicht immer gleich. Wird das Prinzip der Einheit des Dossiers konsequent angewandt, behindert das im konkreten Fall restriktivere Verfahren die Einsicht.
- *Dossiers mit Unterlagen unterschiedlichen Schutzbedarfs:* Ganz generell ist davon auszugehen, dass die einzelnen Dokumente oder Informationseinheiten in Dossiers hinsichtlich des Schutzbedarfs der darin enthaltenen Unterlagen oftmals heterogen sind.

Vorgesehene Abschwächungen der Problematik

Es bestehen sowohl bei der Festlegung der Schutzfrist als auch bei der Einsicht Vorkehrungen, welche zur Abschwächung der Problematik beitragen sollen.

- *Ebene Schutzfrist – homogene Dossiers und Bestände:* Unterlagen mit verlängerter Schutzfrist müssen separat von Unterlagen mit normaler Schutzfrist abgeliefert werden (Art. 10 WAA). Das Bundesarchiv versucht darauf einzuwirken, dass verlängerte Schutzfristen möglichst präzise auf jene Unterlagen eingeschränkt werden, die den verlängerten Schutz benötigen (Vgl. Abschnitt 9.3). Unterlagen, die schon vor der Archivierung öffentlich zugänglich waren, sind ebenfalls von der abliefernden Stelle entsprechend zu bezeichnen (Art. 5 Abs. 2 WAA) und separat abzuliefern (vgl. Abschnitt 9.6)
- *Ebene Einsicht - Auflagen:* Mittels Auflagen nach Art. 13 Abs. 3 BGA wird die Einheit Dossier nicht aufgebrochen, aber die Verwertbarkeit der Unterlagen differenziert.

Indem die Auswertung Einschränkungen unterworfen wird, kann Einsicht ins gesamte Dossier gewährt werden (Anonymisieren, Auswertungsverbot bestimmter Dokumente, ...).

Beide Vorkehrungen lösen die Problematik nicht vollkommen auf. Wie oben beschrieben, sind Dossiers mit Unterlagen, die einen unterschiedlichen Schutzbedarf haben, verbreitet. Und Auflagen werden zwar oft eingesetzt, um Einsicht auch dann zu ermöglichen, wenn schützenswerte Dokumente in einem Dossier enthalten sind. Sie stossen aber da an Grenzen, wo aus Sicht der abliefernden Stelle eine Einschränkung der Verwertung nicht genügt, sondern bereits die Einsicht als solche nicht zu verantworten ist. Ergänzend kann gesagt werden, dass eine einheitliche Praxis der Stellen diesbezüglich nicht gesichert ist.

14.1.3 Rechtliche Vorbehalte zur Einheit des Dossiers

Aus rechtlicher Sicht können zwei Vorbehalte an einer strikten Umsetzung der Einheit des Dossiers angeführt werden:

- *Auslegung des BGA:* Man kann Zweifel äussern, ob das BGA ein absolutes und durchgängiges Festhalten an der Einheit Dossier erfordert. Explizit als Einheit auch bei der Einsichtnahme wird das Dossier nur in der Botschaft des Bundesrats erwähnt. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil A-6490/2013 vom 16. Juni 2014 eine teilweise Einsichtnahme in Dossiers gutgeheissen: Gestützt auf Art. 9 Abs. 2 BGA wies es die abliefernde Stelle an, in den fraglichen Dossiers befindliche Zeitungsartikel zugänglich zu machen, während es für die übrigen Teile der Dossiers die Einsicht verweigerte. Man kann im konkreten Fall einwenden, dass die Einsicht in ohnehin anderswo zugängliche Zeitungsartikel für die gesuchstellende Person keinen besonderen Mehrwert darstellt. Bemerkenswert am Urteil ist gleichwohl, dass nicht davon ausgegangen wurde, das Dossier sei unteilbar, sondern dass bereits veröffentlichte Unterlagen nach Art. 9 Abs. 2 zugänglich bleiben müssen.
- *Einheit des Dokuments beim BGÖ:* Das BGÖ basiert auf dem Prinzip des maximalen Zugangs zu Informationen: Die Geheimhaltung ist eine Ausnahme, die nicht über das unbedingt notwendige Maß hinausgehen darf. Konkret ist ein Dokument, das Informationen enthält, die durch die eine oder andere der in den Artikeln 7 und 8 BGÖ vorgesehenen Ausnahmen von der Transparenz geschützt sind, an sich nicht unzugänglich: Gemäß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird dem Antragstel-

ler das angeforderte Dokument ohne die geschützten Informationen zugestellt (letztere werden entweder geschwärzt oder gelöscht)⁶⁰. Das bei der Archivierung vorherrschende Konzept der Einheit des Dossiers lässt sich nicht mit dem vom BGÖ angeordneten verhältnismässigen Zugang vereinbaren, da es keinen selektiven Zugang zu öffentlichen Informationen (ganze Dokumente oder Teile von Dokumenten) in ansonsten nicht zugänglichen (geheimen) Unterlagen erlaubt. Konkret: Das BGÖ erlaubt es nicht, den Zugang zu einzelnen Dokumenten zu verwehren, nur weil andere Dokumente im gleichen Dossier noch schützenswert sind.

14.1.4 Aktuelle Praxis

Die aktuelle Einsichtspraxis orientiert sich bis heute an der Einheit des Dossiers. Findmittel sind bei archivierten Unterlagen bis auf die Ebene des Dossiers verzeichnet, und auch bei der Prüfung der Einsicht ist die massgebliche Einheit das Dossier. Zu Ausnahmen von dieser Regel kommt es in zwei Konstellationen:

- *Vorschlag der abliefernden Stelle:* Selten (nach Auskunft des Bundesarchivs «ein paar Mal» pro Jahr) kommt es beim Einsichtsentscheid zu einer Ausnahme und es wird bei der Einsichtsbewilligung vom Prinzip der Einheit des Dossiers abgewichen. Dies ist nur der Fall, wenn die abliefernde Stelle dies vorschlägt. Vorgekommen ist es etwa schon, dass einzelne schützenswerte Dokumente aufgrund der Prüfung von der Einsichtsbewilligung ausgenommen wurden, wenn eine Auflage mit einem Verwertungsverbot nicht als ausreichend taxiert wurde. Die Ausnahme wird in Rücksprache mit der Leitung der zuständigen Dienststelle und mit dem Rechtsdienst des Bundesarchivs gewährt und die Ausnahme wird dokumentiert.
- *Gezielte Nachfrage nach BGÖ-Dokumenten:* Werden BGÖ-Dokumente gezielt nachgefragt oder behandelt die zuständige Stelle das Gesuch nach BGÖ, wird nach Auskunft des Bundesarchivs ebenfalls eine Ausnahme gemacht. Dass Nutzende ein einzelnes Dokument gezielt suchen, kommt nach Auskunft des Bundesarchivs bisher selten vor («eher im kleineren einstelligen Prozentbereich», Schätzung bezieht sich nicht nur auf BGÖ-Dokumente).

Dem Wunsch abliefernder Stellen nach einer allgemeinen Regel wurde bisher seitens des Bundesarchivs nicht entsprochen und auf die Notwendigkeit verwiesen, im Einzelfall abzuwägen.

⁶⁰ Der Grundsatz des verhältnismässigen Zugangs wird vom BGÖ nicht ausdrücklich formuliert (im Gegensatz zu einigen kantonalen Öffentlichkeitsgesetzen), sondern ergibt sich aus der Logik der Umkehrung des Paradigmas der Geheimhaltung durch das von diesem Gesetz eingeführte Öffentlichkeitsparadigma, wie von der Rechtsprechung unterstrichen, siehe insbesondere Urteile des BVGer A-3122/2014 und A-3631/2009.

14.1.5 Einschätzungen der Akteure

Die Einschätzungen der verschiedenen Akteure zur Thematik erstrecken sich etwa über das in den vorigen Abschnitten thematisierte Spannungsfeld. Eine dezidierte Präferenz für die Einheit Dossier oder die Einheit Dokument wurde nur vereinzelt geäussert.

Viele der interviewten Personen bei den **anbietepflichtigen Stellen** (selbständige wurden dazu nicht befragt) nannten sowohl Vor- als auch Nachteile und zeigten sich unterschiedlich optimistisch über die Potenziale der Digitalisierung, das Dossier als solches unnötig oder überholt zu machen. In diesem Zusammenhang werden einerseits neue Möglichkeiten der Recherche basierend auf generischen Metadaten erwähnt (Linked Data, siehe lindas.admin.ch), andererseits relativiere sich das Dossier als Aufbewahrungseinheit, weil Unterlagen je länger, je weniger in Form von Dokumenten in Dossiers anfielen, sondern als strukturierte Daten. Gleichwohl könnten allerdings diese Unterlagen über ein Metadatum gebündelt werden und somit eine Einheit/ein Geschäft abbilden.

Als Vorteil des Dossiers wird vor allem seine strukturierende Funktion genannt, welche es erlaube, das Verwaltungshandeln übersichtlich zu dokumentieren und Dokumente in ihrem Entstehungskontext aufzubewahren. Dies sei im Interesse der Nachvollziehbarkeit. Ebenfalls wird teils hervorgehoben, die Ablieferung (Metadatierung) und auch die Prüfung von Einsichtsgesuchen auf Stufe Dokument wären unverhältnismässig viel aufwändiger als es mit der Einheit Dossier der Fall sei.

Sehr ähnlich ist der Tenor bei den interviewten **Nutzenden**. Sie erachten die Einheit Dossier nicht grundsätzlich als überholt. Es gibt sogar Personen, die explizit wünschen, dass das Dossier beibehalten wird und es nicht als sinnvoll erachten, Metadaten auf niedriger Ebene (z.B. Dokument) zu erfassen und im Einsichtsverfahren zu prüfen. Eine Person, sieht in einer nachträglichen Erfassung der Dokumente einen zu grossen Aufwand, könnte sich aber eine Mischlösung vorstellen (born digital auf Ebene Dokument erfasst, analoge nur Dossier). Eine Person findet die Einheit Dossier zwar praktikabel, sieht aber darin gewisse Probleme bei der Einsichtnahme, da ein ganzes Dossier gesperrt werden kann, weil ein schützenswertes Dokument enthalten ist. Um dem entgegenzuwirken, könne mit Platzhaltern gearbeitet werden, was in ausländischen Archiven bereits angetroffen wurde. Es gibt zudem auch einige Nutzende, die keine klare Präferenz bezüglich der Archiveinheit haben, oder sich in dieser Frage keine Einschätzung zutrauen.

14.1.6 Potenziale der Digitalisierung

Potenzielle Chancen der Digitalisierung zur Verbesserung der Einsichtsmöglichkeiten werden einerseits insbesondere bei deren Erschliessung, aber auch bei der Herausgabe von Unterlagen gesehen. Die beiden Aspekte werden nachfolgend gestützt auf die Interviews mit Mitarbeitenden des Bundesarchivs, der Nutzenden und der abliefernden Stellen und punktuelle weiterführende Abklärungen kurz diskutiert.

Erschliessung und Einsichtsverfahren auf Stufe Dokument?

Grundsätzlich bietet die Digitalisierung ein grosses Potenzial, die Unterlagen bis auf die Ebene des Dokuments zu erschliessen. Ein erster Schritt hierzu ist getan: Mit dem Programm GENOVA und der damit verbundenen Einführung der standardisierten GEVER-Systeme werden in der Bundesverwaltung prinzipiell alle Dokumente, die in GEVER-Systemen geführt werden, mit Metadaten verzeichnet. Momentan werden diese Informationen jedoch nicht ins Archivsystem übernommen, sondern nur Metadaten bis auf Stufe Dossier.

Gegen eine solche Übernahme von Metadaten auf Stufe Dokumente ins Archiv bestehen aktuell aber noch mehrere Bedenken:

- *Vergabe von Metadaten, die für die Schutzfrist relevant sind:* Neben den allgemein beschreibenden Metadaten des Dokuments wären auch die für die Schutzfrist massgebenden Informationen notwendig (schon öffentlich, besonders schützenswerte Personendaten, entgegenstehende Interessen, BGÖ-Dokument). Die Metadaten werden aktuell grundsätzlich auf Stufe Rubrik vergeben und automatisiert auf die Stufen Dossier und Dokument «vererbt», Abweichungen auf den unteren Stufen können aber angepasst werden. Nach diesem System müssten somit auch von der höheren Stufe abweichende Metadaten auf Stufe Dokument individuell vergeben und bei der Übernahme ins Archiv überprüft werden. Eine Umstellung sämtlicher betroffener Informatiksysteme wäre ressourcenintensiv. Immerhin bestehen aber Ansatzpunkte, die in diese Richtung gehen. Zum einen ist gemäss einem Beschluss der interdepartementalen Arbeitsgruppe der Öffentlichkeitsbeauftragten des Bundes (IDAG Transparency) vorgesehen, dass künftig im GEVER-System der Status von BGÖ-Dokumenten in den Metadaten verzeichnet werden soll. Acta Nova sieht dies auch so vor. Zum zweiten sind Abklärungen zum Projekt eines zentralen Nachweises von Verwaltungsdokumenten des Bundes wieder aufgenommen worden (vgl. Abschnitt 13.3.7).
- *Dokumenttitel mit Personennamen:* Es gibt wie in Kapitel 10 beschriebene Konstellationen, in denen aktuell Dossiers keine verlängerte Schutzfrist haben, obwohl sie besonders schützenswerte Personendaten enthalten. Erfolgt die Erschliessung auf Stufe Dokument, müssten die Dokumente mit Personennamen in den übernommenen Metadaten verlängert geschützt werden. Zudem werden Schutzfristen in der Regel für ganze Bestände einheitlich vergeben und nicht auf Stufe Dossier.
- *Umgang mit vorhandenem Bestand:* Auch wenn die Einheit Dokument für neu abgelieferte Unterlagen eingeführt würde, wäre der bereits abgelieferte und auf Ebene Dossier erschlossene Bestand (noch) nicht gleich detailliert verzeichnet und eine vollständige Nachverzeichnung mit sehr hohem Aufwand verbunden. Es gibt auch Bedenken, dass das parallele Führen von zwei Referenzstufen (Dossier, Dokument) zu Praxisproblemen führen könnte.

- *Aufwand im Einsichtsverfahren:* Ein konsequenter Wechsel von der Stufe Dossier auf die Stufe Dokument beim Zugang würde auch den Aufwand für die Recherche sowie für das Einreichen und Prüfen von Einsichtsgesuchen steigern, wenn es nicht mehr möglich wäre, Gesuche für ganze Dossiers nach bisherigem Verfahren abzuwickeln. Dossiers können mehrere hundert Dokumente enthalten, und Gesuche umfassen häufig mehrere, in gewissen Fällen eine grosse Anzahl an Dossiers.

Herausgabe von Dokumenten?

Die Digitalisierung ermöglicht grundsätzlich auch mehr Flexibilität bei der Herausgabe von Unterlagen.

- *Einzelne Dokumente herausgeben/nicht herausgeben:* Das Aufbrechen der Einheit Dossier ist bei der Herausgabe analoger Unterlagen mit Aufwand und dem Risiko von Verlusten oder Verwechslungen verbunden. Die nicht freigegebenen Dokumente müssen physisch aus der Archivschachtel entfernt und durch einen Platzhalter ersetzt werden. Nach der Einsicht ist das Dossier wieder zu komplettieren. Die Freigabe von einzelnen digitalen BGÖ-Unterlagen ist grundsätzlich realisierbar und hat gegenüber analogen Unterlagen den Vorteil, dass das originale Dossier unversehrt bleibt. Gleichwohl erfordert eine gezielte Einsicht auf Ebene Dokument in umfangreichen Dossiers weiterhin einen Mehraufwand gegenüber der integralen Herausgabe, zumindest solange die Dokumente nicht mit Findmitteln erschlossen sind.
- *Schwärzen:* Mit der Herausgabe von Digitalisaten wird es zudem auch vorstellbar, Teile von Dokumenten zu schwärzen, ohne das Original zu verändern. Auch dies ist jedoch mit einem Zusatzaufwand verbunden.

Subdossier als zusätzliche Einheit der Ablieferung und des Zugangs?

In der Informationsverwaltung ist es möglich, für eine übersichtlichere Führung eines Geschäfts das Dossier in Subdossiers zu gliedern (Bundeskanzlei 2012: 19). Diese Gliederung kann entlang von Unternehmen, aber zum Beispiel auch zeitlich oder geographisch erfolgen. Ein Beispiel sind Bauten von Nationalstrassen, bei denen einzelne Teilstrecken unabhängig voneinander ausgeführt werden.

Bei der Ablieferung wird die Einheit des Subdossiers nicht ins Bundesarchiv «mitgenommen». Es gibt somit insbesondere z.B. keine Metadaten im Zugang. Somit können Nutzende weder nach Subdossiers recherchieren noch solche einzeln bestellen oder um Einsicht für einzelne Subdossiers ersuchen.

Nach der Einschätzung von Mitarbeitenden des Bundesarchivs könnte es in gewissen Fällen vorteilhaft sein, wenn die kleinstmögliche Archivierungseinheit nicht das Dossier, sondern das Subdossier wäre.

- *Ablieferung:* Für die Ablieferung ergeben sich vor allem Vorteile, wenn Dossiers mit langer Laufdauer in zeitlichen Etappen Subdossiers gegliedert sind, die vorzeitig abgeschlossen werden können. Die Subdossiers könnten somit lange vor dem Abschluss des gesamten Dossiers abgeliefert werden. Dies entlastet die abliefernden Stellen von der Verantwortung, die Lesbarkeit selbst zu erhalten und gibt diese in die Hände des Bundesarchivs.
- *Zugang:* Solche Subdossiers wären somit auch für Nutzende früher zugänglich, als wenn mit der Archivierung gewartet wird, bis das ganze Dossier abgeschlossen ist. Gleichzeitig ermöglicht die Erschliessung auf der Ebene des Subdossiers beim Zugang eine detailliertere Erschliessung, womit eine präzisere Recherche und Einsichtnahme möglich wird.

Die Einführung dieser zusätzlichen Ablieferungs- und Erschliessungsebene ist gemäss den Auskünften des Bundearchivs allerdings auch mit gewissen Hindernissen und Grenzen verbunden:

- *Anpassungsarbeiten:* Die Grundlagen (Konzepte, Vorgaben, Arbeitshilfen) und Arbeitsabläufe sowie die Applikationen der Archivierung inklusive der Schnittstellen anzupassen, ist mit einem bedeutenden Aufwand verbunden.
- *Bereits abgelieferte Bestände:* Die bereits abgelieferten Bestände sind nicht auf Ebene Subdossier erschlossen.

In wie vielen Fällen und welchen Konstellationen die Archivierung auf Ebene Subdossier einen Nutzen für die Ablieferung und den Zugang hat, ist zudem im Moment noch schwer abschätzbar. Eine Gliederung, die für die Informationsverwaltung sinnvoll ist, muss in der Archivierung nicht immer auch sinnvoll sein. Eine abschliessende Einschätzung dazu gibt es nicht. Dossiers mit langer Laufdauer wurden von Mitarbeitenden des Bundesarchivs als eher selten und somit nicht als Hauptursache für ausstehende Ablieferungen bezeichnet (vgl. Kapitel 7). Aber das Potenzial der Subdossiers muss sich nicht zwingend auf Dossiers mit langer Laufdauer beschränken.

14.2 Herausforderungen aufgrund der Digitalisierung

Seit Inkrafttreten des BGA im Jahr 1999 haben sich die Möglichkeiten der Digitalisierung stark weiterentwickelt. In diesem Abschnitt wird basierend auf den Erkenntnissen zu den Teilschritten der Archivierung überblicksartig zusammengetragen, wie die Digitalisierung die Archivierung bisher verändert hat. Darauf basierend wird zusammenfassend beurteilt, ob in diesem Zusammenhang die Vorgaben des BGA noch aktuell sind, oder ob (möglicherweise) Anpassungsbedarf auf gesetzlicher Ebene besteht. Damit kann die übergeordnete Frage zum Querschnittsthema der Digitalisierung beantwortet werden. Ebenfalls werden kurz die aktuellen weiteren Herausforderungen der Digitalisierung in den einzelnen Teilprozessen rekapituliert. Diese Einzelfragen zur Digitalisierung wurden in den einzelnen Kapiteln der Evalua-

tion behandelt. Etwas ausführlicher wird in einem letzten Unterabschnitt auf grundsätzlichere Grenzen verwiesen, die mit der Art und Weise verbunden sind, wie bisher die Archivierung digitalisiert wurde.

14.2.1 Informationsverwaltung

Stand der Digitalisierung: Mit dem Programm GENOVA ist in der zentralen Bundesverwaltung die flächendeckende Einführung eines einheitlichen GEVER-Systems weit fortgeschritten. Auch in den übrigen archivierungspflichtigen Stellen ist die Digitalisierung der Informationsverwaltung fortgeschritten, wenn auch noch nicht standardisiert. Damit hat sich auch die Rolle des Bundesarchivs stark gewandelt. Seine Weisungskompetenz nimmt es über die Abnahme von Ordnungssystemen und Negativlisten wahr, und es nimmt Stellung zu den Organisationsvorschriften. Weiter berät es die Stellen und unterstützt diese mit Arbeitshilfen, Ausbildungen und Tools.

Einschätzung zum BGA: Das BGA hat diesen Wandel nicht behindert. Die Rolle des Bundesarchivs als beratende und weisungsbefugte Institution im Bereich der Informationsverwaltung ist in Art. 5 BGA festgelegt. Diese Doppelrolle ist durch die Digitalisierung als solche nicht in Frage gestellt. Allerdings orientiert sich das in Art. 5 Abs. 2 BGA verankerte Inspektionsrecht des Bundesarchivs an der analogen Archivierung und wird der digitalisierten Informationsverwaltung nicht gerecht. Die Evaluation regt hier verschiedene Varianten für zeitgemässere Instrumente der Qualitätssicherung an (vgl. Empfehlung E6 – Qualitätssicherung der Informationsverwaltung sicherstellen).

Weitere Herausforderungen: Noch ist unsicher, wie konsequent die Mitarbeitenden im Alltag mit den zentralen Instrumenten der GEVER-Systeme arbeiten. Mit dem BGÖ und der Thematik der Erschliessung von Unterlagen auch auf Ebene Dokument werden die Anforderungen an die Metadatierung steigen. Auch ist zu erwähnen, dass nicht alle Unterlagen der Bundesverwaltung in GEVER-Systemen geführt werden können, was insbesondere auch für die Ablieferung herausfordernd ist.

14.2.2 Archivgut bestimmen

Stand der Digitalisierung: Mit der digitalen Informationsverwaltung erfolgte der Wechsel von der retrospektiven zur prospektiven Bewertung. Bereits bei der Erstellung des Ordnungssystems werden die Aufgaben von den archivierungspflichtigen Stellen und Bundesarchiv arbeitsteilig danach beurteilt, ob sie archivwürdig sind.

Einschätzung zum BGA: *Kein Anpassungsbedarf.* Der Grundansatz der arbeitsteiligen Bewertung, wie er in Art. 7 BGA festgelegt ist, ist durch den Wechsel zur prospektiven Bewertung nicht in Frage gestellt.

14.2.3 Archivgut abliefern

Stand der Digitalisierung: Mit der digitalen Informationsverwaltung und Archivierung wandelt sich auch die Ablieferung. Das Ziel ist, dass Unterlagen in GEVER-Systemen über eine digitale Schnittstelle direkt in den vorgegebenen archivtauglichen Dateiformaten ans Bundesarchiv abgeliefert werden. Die übrigen digitalen Unterlagen (z.B. Fachanwendungen, Datenbanken, Handakten, Shares) können nicht über eine Schnittstelle abgeliefert werden. Dank der abgenommenen Ordnungssysteme besteht eine gute Übersicht über die abzuliefernden Ablagen, so dass das Bundesarchiv nötigenfalls die Stellen an ihre Pflicht erinnern könnte.

Einschätzung zum BGA: Die Anbietepflicht des BGA in Art. 6 ist von der Digitalisierung nicht tangiert. Die Ablieferungspflicht nach Art. 7 Abs. 2 BGA ebenfalls nicht. Der schnelle Wandel der Dateiformate erforderte eine Verkürzung der Ablieferungsfristen, dies konnte mit einer Anpassung von Art. 4 VBGA geregelt werden. Ob eine allfällige Kompetenz des Bundesarchivs, die Stellen an diese Frist zu erinnern, gesetzlich verankert werden müsste, wurde nicht geprüft.

Die rechtzeitige Ablieferung von Datenbanken und Fachanwendungen erweist sich als besonders herausfordernd und die Einhaltung der rechtlichen Ablieferungsfristen ist unsicher (siehe hierzu nachfolgend auch Abschnitt 14.2.8). Zu erwähnen ist zudem, dass bisher erst eine Minderheit der Unterlagen digital abgeliefert wurde und noch bedeutende analoge Bestände der Ablieferung harren.

14.2.4 Archivgut sichern (Einzelaspekte)

Stand der Digitalisierung: Die Sicherung der schon digital archivierten oder nachträglich digitalisierten Unterlagen im Bundesarchiv wurde nicht umfassend evaluiert. Näher beleuchtet wurde nur die Frage, inwieweit klassifizierte digitalisierte Daten genügend vor unbefugten Zugriffen geschützt werden.

Einschätzung zum BGA – Kein Anpassungsbedarf: Der gesetzliche Auftrag des Bundesarchivs zur sicheren und sachgemässen Aufbewahrung nach Art. 17 Abs. 2 hat sich in der konkreten Umsetzung stark verändert. Der Auftrag selbst hat noch immer seine Gültigkeit.

Weitere Herausforderungen: Digitale klassifizierte Unterlagen werden in der Bundesverwaltung verschlüsselt aufbewahrt, bei der Archivierung müssen diese bisher aber entschlüsselt werden, um die langfristige Erhaltung der Lesbarkeit zu gewährleisten. Deshalb liefern einzelne Stellen digitale Unterlagen erst ans Bundesarchiv ab, wenn sie entklassifiziert sind. Diese Praxis kann dazu führen, dass die Ablieferungsvorschrift der GEVER-Verordnung nicht eingehalten wird.

14.2.5 Schutzfristen festlegen

Stand der Digitalisierung: Der Prozess der Festlegung der Schutzfristen hat sich verändert, weil diese mit der prospektiven Bewertung grundsätzlich bereits erfolgt, bevor die Unterlagen in der Struktur des Ordnungssystems abgelegt werden.

Einschätzungen zum BGA: Art. 9, 11 und 12 BGA legen die inhaltlichen Kriterien für die Vergabe von Schutzfristen fest. Diese sind von der Digitalisierung unberührt. Klärungsbedarf besteht allenfalls im Zusammenhang mit dem Begriff des Dossiers in Art. 10 BGA. Diese Erwähnung bildet den gesetzlichen Ankerpunkt für das in der Archivierung hochgehaltene Prinzip der Einheit des Dossiers. Dieses Prinzip aus der analogen Zeit wiederum ist im Zusammenhang mit dem Zukunftspotenzial der Digitalisierung in Frage gestellt (vgl. Abschnitt 14.1).

14.2.6 Zugang gewährleisten

Stand der Digitalisierung: Der Zugang zu den Unterlagen hat sich mit der Digitalisierung fundamental verändert: Die Findmittel sind weitgehend digital erschlossen und können mehrheitlich unabhängig von Zeit und Ort im Online-Katalog für die Recherche genutzt werden. Noch analog archivierte Unterlagen werden bei ihrer Bestellung («on demand») digitalisiert und digital ausgeliefert. Nach frei zugänglichen digitalisierten Unterlagen kann im Volltext online recherchiert werden.

Einschätzungen zum BGA: Der Grundauftrag für die Erschliessung des Archivguts nach Art. 17 Abs. 3 BGA ist von der Digitalisierung nicht tangiert. Das technische Verbesserungspotenzial für die Recherche aufgrund der Digitalisierung kann allerdings aktuell nicht ausgeschöpft werden: Weil nicht bekannt (und auch technisch noch nicht zuverlässig festzustellen) ist, welche Dossiers besonders schützenswerte Personendaten enthalten (ausser diese sind in den Findmitteln erwähnt), werden digitalisierte Dossiers ohne verlängerte Schutzfrist im Moment erst nach 50 Jahren für die Volltextrecherche freigegeben. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass der Gesetzgeber das bisherige Schutzkonzept für Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten nach Art. 11 Abs. 1 BGA überprüfen sollte.

Weitere Herausforderungen: Der oben beschriebene digitale Zugang stösst momentan noch an enge Kapazitätsgrenzen, sodass das Bundesarchiv die Menge der digital auslieferbaren Dossiers pro Gesuch noch beschränken muss.

14.2.7 Einsicht während der Schutzfrist ermöglichen

Stand der Digitalisierung: Wie der Zugang ist auch der Prozess der Einsichtnahme stark digitalisiert worden, indem Einsichtsgesuche direkt aus der Online-Suche eingereicht werden können. Die abliefernde Stelle kann für die Prüfung die fraglichen Dossiers ebenfalls digitalisiert einsehen, und auch die Auslieferung kann digitalisiert erfolgen.

Einschätzungen zum BGA: Die Einsichtnahme während der Schutzfrist durch die Nutzenden sowie die Auskunft an betroffene Personen sind in Art. 13 und 15 BGA geregelt. Diese regulieren das Einsichtsrecht primär materiell, sind insoweit technologieneutral und somit von der Digitalisierung weitgehend unberührt. Die Digitalisierung hat jedoch das grundsätzliche Potenzial, das bisher hochgehaltene Prinzip der Einheit des Dossiers in Frage zu stellen (vgl. Abschnitt 14.1).

14.2.8 Weitergehende Herausforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung

Die bisher vollzogenen Digitalisierungsschritte bei der Archivierung können vereinfacht so verstanden werden, dass die einzelnen Komponenten des bisherigen, analogen Modells der Archivierung in die digitale Welt übertragen wurden, dass aber das Modell als solches bisher nicht grundsätzlich verändert wurde. Dieses analoge Modell der Archivierung kann anhand folgender Elemente grob skizziert werden:

- *Ordnungsprinzip:* Unterlagen als aufgezeichnete Informationen über das Verwaltungshandeln sind (meist in Form von Dokumenten) in Dossiers abgelegt, welche im Ordnungssystem verortet werden können.
- *Physischer Ortswechsel bei der Archivierung:* Wenn diese Unterlagen nicht mehr ständig benötigt werden, werden diese einschliesslich der sie beschreibenden Angaben (Metadaten/Findmittel) dem Archiv übergeben. Dort können sie anhand dieser Angaben gesucht und, sofern die rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind, eingesehen werden.
- *Teilweise Abtretung der Hoheit bei der Archivierung:* Mit der physischen Übergabe geht auch die Verantwortung für der Erhaltung der Lesbarkeit ans Archiv über. Auch verliert die abliefernde Stelle einen Teil ihrer Rechte an den Unterlagen: Sie darf diese nicht mehr verändern und sie hat keinen unbeschränkten Zugriff mehr.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass sich die Übernahme des analogen Modells in die digitale Welt für jene digitalen Unterlagen grundsätzlich zu bewähren scheint, die in den GE-VER-Systemen geführt werden. Dies gilt auch für analoge Unterlagen, die nach und nach digitalisiert werden.

Nach Einschätzung von Informationstechnik-Experten des Bundesarchivs stösst dieser bisher beschrittene Weg der Digitalisierung jedoch an Grenzen bei Fachanwendungen und Datenbanken. Ein Ausdruck der Problematik ist der Befund dieser Evaluation, wonach es insbesondere bei diesen beiden Typen von Unterlagen schwierig sein dürfte, die gesetzlichen Ablieferungsfristen einzuhalten (vgl. Kapitel 7). Folgende Problemkreise wurden von den Experten diesbezüglich angesprochen:

- *Ordnungsprinzip:* Datenbanken und Fachanwendungen lassen sich nur schwer in das Ordnungsprinzip des analogen Modells einordnen. Es stehen zwar entsprechende

Tools zur Verfügung, wie die SIARD-Suite für die Archivierung der Inhalte von Datenbanken. Auch Nutzende können dieses Tool nutzen, wenn sie die archivierten Daten zur Einsicht in eine andere Datenbank übernehmen wollen. Dies erfordere jedoch Know-how, weshalb Alternativen mit weniger technischen Barrieren nützlich wären.

- *Ortsungebundenheit digitaler Daten:* Während analoge Unterlagen immer eindeutig ein einziges Original an einem eindeutigen Ort hätten, ist diese Einzigartigkeit bei digitalen Unterlagen insbesondere in Fachanwendungen und Datenbanken gemäss den Experten in Frage gestellt. Gleichzeitig biete die Digitalisierung aber auch eine Chance, weil ein physischer Ortswechsel von Unterlagen vom Aktenbildner zum Archiv grundsätzlich gar nicht nötig sei, um den Nutzenden des Archivs Zugriffsmöglichkeiten zu geben.
- *Dauerhafter Bedarf:* In Fachanwendungen und Datenbanken befinden sich oft historische Daten, die selbst nicht mehr verändert werden, aber von der zuständigen Stelle immer noch benötigt werden. Damit wird bei diesen Anwendungen das gesetzliche Kriterium der Ablieferungspflicht ausgehebelt. Somit bestehe das Risiko, dass wertvolle Daten dem Zugang für historische Recherchen im Archiv entzogen bleiben, weil die abliefernden Stellen sie laufend weiterverwenden. Auch hier skizzieren die Experten als möglichen Ausweg, die Archivierung ohne physischen Ortswechsel und dafür über klar definierte Verantwortlichkeiten und Zugriffsrechte zu lösen. Allenfalls müsse hierzu Art. 6 BGA angepasst werden, so dass auch weiterhin verwendete, aber nicht mehr veränderte Unterlagen zugänglich gemacht werden könnten.

14.3 Durchsetzungsmechanismen des BGA

In diesem Abschnitt wird die Rolle des Bundesarchivs und anderer Akteure bei der Durchsetzung der Archivierung gemäss BGA etwas genauer untersucht. Es geht somit um die Frage, wie der Gesetzgeber sicherstellen wollte, dass die Teilprozesse der Archivierung in seinem Sinne umgesetzt werden, und wie sich diese Mechanismen bewähren.

Unterschieden werden kann dabei grundsätzlich zwischen weichen Massnahmen wie der Beratung und Ausbildung und harten Massnahmen wie Weisungsbefugnissen, Aufsichts-, Kontroll- und Sanktionsmechanismen. Zuständig für die Umsetzung dieser weichen und harten Massnahmen sind das Bundesarchiv und weitere Akteure. Adressaten dieser Mechanismen sind in erster Linie die archivierungspflichtigen Stellen.

Zuständig für die Beratung (und Ausbildung) der archivierungspflichtigen Stellen ist das Bundesarchiv. Diese Rolle wird von den archivierungspflichtigen Stellen nicht in Frage gestellt und das Angebot des Bundesarchivs an Beratung, Informationsmaterial und Ausbildung wird im Allgemeinen als qualitativ gut beurteilt, wenn auch bei der Informationsverwaltung die Nachfrage gering ist.

Der Fokus des Abschnitts liegt auf den harten Durchsetzungsmechanismen.

Nachfolgend wird, basierend auf den Befunden aus den vorigen Kapiteln, ein Überblick über die harten Durchsetzungsmechanismen des BGA und den zuständigen Akteuren gegeben und ihre Wirksamkeit bilanziert.

14.3.1 Phase der Sicherung

Informationsverwaltung

Das Bundesarchiv hat Weisungs- und Kontrollbefugnisse bei der Informationsverwaltung, die sich im Zeitalter der digitalen Informationsverwaltung vor allem in der Abnahme von Ordnungssystemen und den Negativlisten bei Organisationsvorschriften zeigen und insgesamt bewähren. Allerdings kritisiert ein bedeutender Teil der Stellen die Einflussnahme des Bundesarchivs als zu hoch, was auch mit dem History-Image des Bundesarchivs zusammenhängen könnte.

Es ist gemäss der Evaluation zweifelhaft, ob die Umsetzung der Informationsverwaltung in der Breite konsequent erfolgt. In der Evaluation wurde angeregt, die Qualitätssicherung der Informationsverwaltung in geeigneter Weise zu gewährleisten. Die Inspektionsmöglichkeit als Kontrollinstrument gemäss Art. 5 Abs. 2 BGA ist überholt. Eine vorgeschlagene Variante war hierbei, das Instrument der Inspektion auf die Bedingungen der digitalen Geschäftsverwaltung anzupassen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass die Inspektion nicht mit klaren Durchsetzungs- oder Sanktionsmöglichkeiten verbunden war. Ebenfalls fehlten gemäss Auskunft des Bundesarchivs die Ressourcen, um das Instrument breit einzusetzen. Insofern war das Instrument schon in der analogen Phase der Archivierung nur begrenzt wirksam.

Fristgerechte Ablieferung

Die Verantwortung zur fristgerechten Ablieferung liegt bei den anbietepflichtigen Stellen (Art. 6 BGA). Eine bedeutende Minderheit der Stellen halten es für möglich, dass sie die geltende Ablieferungsfrist nicht einhalten können. Das Bundesarchiv verfügt zwar über Informationen über den letzten Zeitpunkt von Ablieferungen, nutzt diese jedoch aufgrund dieser Zuständigkeitsregelung bis jetzt nicht, um Stellen systematisch an ihre Ablieferungspflicht zu erinnern. Die Evaluation regte an, dass das Bundesarchiv diese Erinnerungsfunktion künftig übernehmen könnte. Eine noch weitere Stärkung des Bundesarchivs würde weitergehende Kontrollbefugnisse des Bundesarchivs voraussetzen. Auch zeigt sich, dass die aktuellen Ressourcen bei den Stellen und dem Bundesarchiv nicht ausreichen, die umfangreichen Altbestände analoger Unterlagen innert kurzer Frist abzuliefern.

14.3.2 Phase des Zugangs

Schutzfristen festlegen

Die archivierungspflichtigen Stellen legen verlängerte Schutzfristen de facto autonom fest. Das Bundesarchiv prüft zwar die Begründungen formell und setzt sich für eine möglichst zurückhaltende Praxis ein, betont aber, dass die Verantwortung für Verlängerungen bei den Stellen selbst liege. Diese Praxis ist mit dem BGA und der VBGA nicht vereinbar, welche die Festlegung verlängerter in die Hand des Bundesrats und des EDI legten. Zwar könnten über Beschwerden gegen abgewiesene Einsichtsgesuche grundsätzlich auch verlängerte Schutzfristen in Frage gestellt werden. Doch hat sich auch dieser Kontrollmechanismus nicht bewährt, wie der nächste Abschnitt zeigt.

Die Evaluation regt an, den Grundgedanken des Gesetzgebers, verlängerte Schutzfristen einer unabhängigen Überprüfung zu unterziehen, wieder aufzunehmen, und eine unabhängige Kontrollinstanz zu schaffen. Das Bundesarchiv wird hierfür aufgrund seiner Position als Amt als zu wenig unabhängig eingeschätzt.

Einsicht während der Schutzfrist ermöglichen

Auch wenn archivierungspflichtige Stellen Einsichtsgesuche ablehnen, unterstehen diese Entscheide kaum einer unabhängigen Kontrolle. Der Kontrollmechanismus, bei dem zuerst eine anfechtbare Verfügung verlangt und danach eine Beschwerde ans Bundesgericht gemacht werden kann, erwies sich in der Praxis aufgrund der Verfahrensdauer und des Kostenrisikos als zu hochschwellig. Die Evaluation regt hier deshalb eine Anpassung des Verfahrens vor, die sich am Schlichtungsverfahren gemäss BGÖ orientieren könnte. Auch hier wäre festzulegen, wo diese Kontrollinstanz institutionell anzusiedeln ist.

14.3.3 Selbständige Archivierung

Das zentrale Instrument, um selbständig archivierende Stellen zur Informationsverwaltung und Archivierung gemäss den Grundsätzen des BGA zu bewegen, ist die Vereinbarung zwischen dem Bundesarchiv und den einzelnen Stellen gemäss Art. 8 VBGA. Wie die Evaluation deutlich gezeigt hat, ist dieses Instrument, gepaart mit den vorhandenen Ressourcen des Bundesarchivs zu schwach. Das Bundesarchiv kann in vielen Fällen eine Vereinbarung, die seinen Vorstellungen einer guten und rechtskonformen Informationsverwaltung und Archivierung entspricht, nicht durchsetzen. Das Fehlen einer Vereinbarung führt anders als im Gesetz vorgesehen jedoch nicht dazu, dass diese Stellen ihre Unterlagen dem Bundesarchiv anbieten. Die Evaluation fordert hier, die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu beseitigen und die einzufordernden Ansprüche an die selbständige Archivierung zu klären.

14.4 Fazit: Beantwortung der Forschungsfragen und Empfehlungen

BGÖ.5: Während im BGA das Dossier die massgebende Einheit ist, ist im BGÖ das Dokument die massgebende Einheit. Klappt das Zusammenspiel dieser beiden Prinzipien in der Praxis? Ist die Einheit des Dossiers auch im digitalen Zeitalter und mit der Einführung des BGÖ noch adäquat?

Einheit des Dossiers wird in der Praxis mit einzelnen Ausnahmen hochgehalten: Das Prinzip der Einheit des Dossiers, das in der Zeit der analogen Archivierung eher selbstverständlich war, erhöht die Hürde der Einsichtnahme, weil prinzipiell das Dokument mit dem höchsten Schutzbedarf den Ausschlag für den Entscheid gibt. Dies kann auch mit Auflagen nicht komplett verhindert werden. In der Praxis wird die Einheit des Dossiers hochgehalten, auch vom Bundesarchiv. Es willigt in eine Ausnahme ein, wenn dies von der abliefernden Stelle so gewünscht wird, was selten vorkommt. In diesen Fällen werden entweder einzelne (BGÖ)-Dokumente eines Dossiers herausgegeben, oder es werden einzelne Dokumente mit hohem Schutzbedarf zurückgehalten.

Rechtliche Vorbehalte gegen die Einheit des Dossiers: Gegen ein striktes Festhalten an der Einheit des Dossiers auch im Bereich der Einsicht während der Schutzfrist gibt es rechtliche Vorbehalte. Erstens ist die Einheit des Dossiers im BGA nur bei der Festlegung von Schutzfristen explizit erwähnt. Auch hat das Bundesverwaltungsgericht bereits einmal eine Stelle verpflichtet, Teile eines Dossiers freizugeben. Zweitens ist ein vorbehaltloser Zugang nach BGÖ zu archivierten amtlichen *Dokumenten* mit einem vorbehaltlosen Festhalten an der Einheit Dossier nicht vereinbar.

Noch kein hoher Druck der Akteure für grundlegende Änderungen: Die interviewten abliefernden Stellen und auch die Nutzenden sind gegenüber einer radikalen Abkehr von der Einheit Dossier meist skeptisch: Das Dossier wird als wichtige Ordnungseinheit verstanden, um die darin enthaltenen Dokumente in ihrem Entstehungskontext zu erhalten, was für deren Nachvollziehbarkeit und Einordnung wichtig sei. Beide Seiten erachten eine Erschliessung auf Stufe Dokument als sehr aufwändig, sei es bei der Ablieferung der Unterlagen oder beim Einsichtsverfahren. Nutzende bemängeln aber auch die Nachteile für die Einsichtnahme durch die Einheit Dossier und wie erwähnt, kommt es vor, dass abliefernde Stellen auf das Aufbrechen der Einheit drängen. Das Bundesarchiv war bisher erst mit wenigen gezielten Nachfragen für einzelne Dokumente konfrontiert. Das könnte aber auch mit der bisher noch nicht vorhandenen Erschliessung auf Ebene Dokument zusammenhängen.

Digitalisierung birgt Potenziale, aber es gibt noch viele Hürden und Bedenken: Mit der Durchsetzung der (weitgehend standardisierten) digitalen Informationsverwaltung werden Unterlagen zwar prinzipiell künftig auf Stufe Dokument mit Metadaten versehen. Es gibt aber verschiedene Bedenken und Hürden bei der Erschliessung auf Stufe Dokument im Archiv. Diese betreffen die zuverlässige Vergabe der Metadaten betreffend Schutzfristen, den Aufwand im Einsichtsverfahren, den Umgang mit Dokumenten mit besonders schützenswerten Personendaten und die Frage, wie mit bereits abgelieferten Daten umzugehen sei. Einzelne

Dokumente aus digitalisierten Dossiers herauszugeben oder auch Schwärzungen vorzunehmen, dürfte indes in digitalisierten Dossiers eher einfacher werden als in der analogen Welt.

Ablieferung und Erschliessung von Subdossiers wird als mögliche Chance gesehen: Während in der Informationsverwaltung die Gliederung von Dossiers in Subdossiers üblich ist, wird diese feinere Gliederungsebene nicht ins Archiv übernommen. Mitarbeitende im Bundesarchiv sehen potenziell Vorteile, wenn es künftig möglich wäre, auch Subdossiers abzuliefern, weil bei Dossiers/Geschäften mit sehr langer Laufdauer eine Ablieferung «in Portionen» die abliefernden Stellen von der Verantwortung der Datenpflege entlastet und die Unterlagen früher zugänglich werden. Beim Zugang würde eine Erschliessung auf Ebene Subdossier eine gezieltere Recherche und Einsichtnahme ermöglichen. Die Umstellung erfordert allerdings eine Anpassung der Arbeitsgrundlagen, Prozesse und Applikationen der Archivierung und bezieht sich zunächst nur auf künftig abzuliefernde Bestände.

Fazit: Die Einheit des Dossiers hat sich in der Praxis bisher für die Akteure insgesamt gut bewährt. Dossiers bilden ganze Geschäfte ab. Die Einsicht in ganze Dossiers und damit den inhaltlichen Zusammenhang der einzelnen Dokumente zu haben, ist deshalb für viele bisherige Nutzende sinnvoll, und sowohl für Nutzende als auch für die abliefernden Stellen und das Bundesarchiv scheint der Aufwand, der mit einer konsequenten Durchsetzung der Einheit des Dokuments verbunden wäre, als unverhältnismässig und teils auch kontraproduktiv.

Gleichwohl besteht ein – wenn auch noch selten akuter, aber künftig steigender – Bedarf, vom bisherigen Prinzip abzurücken, gemäss dem das Dossier auch beim Zugang die kleinstmögliche Einheit ist. Erstens gibt es bereits heute Nutzende, die einzelne Dokumente einsehen wollen, und mit einer besseren Verzeichnung der Dokumente könnte dieser Anteil steigen. Zweitens wird der Anteil der BGÖ-Dokumente im Archiv steigen. Wird eine konsequente Anwendung des BGÖ für archivierte BGÖ-Dokumente vorgesehen (vgl. Empfehlung E42 – Koordination BGA – BGÖ), erfordert dies den Zugang auf Dokumentenebene auch nach deren Archivierung. Es scheint deshalb angezeigt, mit Priorität auf der Erkennbarkeit von BGÖ-Unterlagen, die technischen Möglichkeiten der Digitalisierung und die künftige Weiterentwicklung der digitalen Geschäftsverwaltung auch für eine verbesserte Erschliessung im Archiv zu nutzen. Allfällige Synergiepotenziale mit den Überlegungen für einen zentralen Nachweis für Dokumente der Bundesverwaltung sind dabei zu nutzen.

Die bereits jetzt (auf Anfrage oder gerichtlich erzwungenen) gewährten Ausnahmen von der Einheit Dossier sind grundsätzlich flächendeckend einzuführen und bekanntzumachen. Allenfalls drängt sich eine explizite Klärung in den Rechtsgrundlagen auf, inwieweit das Dossier als kleinste Einheit der Archivierung hochzuhalten ist.

Wenn eine Erschliessung auf Ebene Dokument kurzfristig nicht realisierbar scheint, so erweist sich die Gliederungsebene des Subdossiers für die Archivierung potenziell als vielversprechend. Sie würde es erstens erlauben, Dossiers mit langer Laufdauer portionenweise abzuliefern und zugänglich zu machen und erlaubt zweitens, wenn die Metadaten von Subdossiers ins Archiv übernommen werden, potenziell eine gezieltere Recherche und Einsichtnahme. Dies könnte potenziell auch die in diesem Kapitel geschilderte Problematik des «Vetos des schützenswertesten Dokuments» entschärfen und den Aufwand für die Prüfung von Einsichtsgesuchen verringern. Ob

die Vorteile der Archivierung und Erschliessung auf Ebene Subdossiers den damit verbundenen Aufwand rechtfertigen, ist aber vorgängig zu prüfen.

Empfehlungen:

- **E48 – Ausnahmen von der Einheit Dossier:** Die archivierungspflichtigen Stellen und das Bundesarchiv weichen vom Prinzip der Einheit des Dossiers ab, wenn für die Einsicht nur einzelne schutzwürdige Dokumente aus einem Dossier entfernt werden müssen oder nur einzelne nicht schutzwürdige Dokumente nachgefragt werden. Diese Möglichkeit wird transparent kommuniziert.
- **E49 – Zugang zu BGÖ-Dokumenten:** Soll nach der Archivierung ein gleichwertiger Zugang zu BGÖ-Dokumenten bestehen wie zuvor (vgl. Empfehlung E42 – Koordination BGA – BGÖ), wird für deren Herausgabe vom Prinzip der Einheit des Dossiers abgewichen.
- **E50 – Kosten-Nutzenanalyse zu Subdossiers:** Die Möglichkeit, künftig auch Subdossiers abzuliefern und die Erschliessung im Archiv, auf diese Ebene auszuweiten, wird geprüft. Es sind die Kosten und der Nutzen für alle involvierten Akteure (Nutzende, abliefernde Stellen, Bundesarchiv) abzuwägen.
- **E51 – Erschliessungspotenziale auf Ebene Dokument:** Es wird geprüft, wie mittel- bis langfristig die Potenziale der digitalen Informationsverwaltung für eine verbesserte Erschliessung (auch) der archivierten Unterlagen auf Ebene Dokument genutzt werden können.
- **E52 – Rechtliche Klärung:** Es wird geprüft, ob Rechtsänderungen nötig sind, um ein Abrücken vom Dossier als kleinste Einheit der Archivierung zu ermöglichen.

Digi: Ermöglicht das BGA auch im digitalen Bereich zweckmässiges und effizientes Archivieren?

Digitalisierung verändert die Teilprozesse der Archivierung fundamental: Die Digitalisierung hat die Archivierung in verschiedenen Teilprozessen fundamental verändert. Informationen werden digital verwaltet, prospektiv statt retrospektiv bewertet, auch die Ablieferung wird digitalisiert und soll zumindest für Unterlagen aus GEVER-Systemen direkt über eine Schnittstelle ans Bundesarchiv erfolgen. Die Sicherung digitaler Unterlagen stellt neue Anforderungen (Formate, Umgang mit klassifizierten, bisher verschlüsselten Unterlagen). Die Recherche und Auslieferung von Archivgut kann weitgehend digitalisiert erfolgen.

PunktueLLer Anpassungsbedarf am BGA aufgrund der Digitalisierung: Das BGA hat diese Digitalisierung und die Entfaltung ihrer Potenziale bisher nur wenig behindert. Am Archivierungsgesetz sind denn auch aufgrund der Digitalisierung keine grundsätzlichen Anpassungen notwendig, weil es weitgehend technologieneutral formuliert ist. Punktuell zeigte sich aufgrund der Digitalisierung in verschiedenen Teilprozessen sowie beim Querschnittsthema der Einheit des Dossiers ein (möglicher) Handlungsbedarf, der sich auf die Ebene des Gesetzes beziehen könnte. Dies betrifft folgende Punkte:

- **Informationsverwaltung:** Inspektionsrecht nach Art. 5 Abs. 2 BGA durch zeitgemätere Instrumente der Qualitätssicherung ersetzen (vgl. Empfehlung E6 – Qualitätssicherung der Informationsverwaltung sicherstellen).
- **Archivgut abliefern:** Erinnerungsmöglichkeit des Bundesarchivs (vgl. Empfehlung E7 – Erinnerung an Ablieferung).
- **Zugang:** Klären, ob das Schutzkonzept für Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten anzupassen ist (vgl. Empfehlung E19 – Schutzkonzept von Art. 11 Abs. 1 BGA überdenken).
- **Einheit des Dossiers:** Klären, inwieweit das Prinzip der Einheit des Dossiers noch Geltung haben soll (vgl. Empfehlung E52 – Rechtliche Klärung).

Das bisherige Modell der Archivierung stösst bei Fachanwendungen und Datenbanken an Grenzen: Für Unterlagen, die in GEVER-Systemen geführt werden, bewährt sich der bisher gewählte Weg, das analoge Modell der Archivierung in die digitale Welt zu übertragen. Verschiedene punktuelle Herausforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung der Archivierung bestehen in den einzelnen Teilprozessen und wurden an der jeweiligen Stelle beschrieben. Aus Sicht von Informationstechnik-Experten des Bundesarchivs erweist sich jedoch die Archivierung von Fachanwendungen und Datenbanken im Rahmen dieses Modells als schwierig. Gleichzeitig böte die Digitalisierung auch Chancen für alternative Modelle der Archivierung. Denkansätze gehen hier in Richtung eines Verzichts auf den physischen Transfer von Unterlagen ins Archiv. Mit der Archivierung einher geht aber auch ein Wechsel der Verantwortung für die Erhaltung der Lesbarkeit, eine Beschränkung des Zugriffs für die abliefernde Stelle, und ein Verbot, die Unterlagen noch zu ändern. Dies müsste alternativ über definierte Verantwortlichkeiten und Zugriffsrechte gelöst werden.

Fazit

Die Digitalisierung hat die Archivierung in verschiedenen Teilprozessen grundlegend verändert. Damit einher geht erstens ein punktueller Bedarf, das BGA anzupassen oder dies zumindest zu prüfen. Zweitens sind verschiedene praktische Herausforderung in den einzelnen Teilprozessen zu lösen. Drittens ist es zentral, den bisher durchlaufenen Digitalisierungsprozess nicht als abgeschlossen zu betrachten, wenn diese praktischen Herausforderungen gelöst sind. Bei der Archivierung von Fachanwendungen und Datenbanken zeigt sich, dass der bisher beschrittene Weg, die Digitalisierung vor allem als Übersetzung des bisherigen analogen Modells der Archivierung zu verstehen, an Grenzen stösst. Das Bundesarchiv und die Bundesverwaltung sollten deshalb gemeinsam über neue Formen und Modelle der Archivierung nachdenken, welche diesen Typen von Unterlagen besser entsprechen und die gleichzeitig möglichst nutzerfreundlich sind. Sonst besteht das Risiko, dass das Verwaltungshandeln in bedeutenden Teilen der Archivierung entzogen bleibt.

Empfehlung:

- **E53 – Neue Archivierungsmodelle prüfen:** Das Bundesarchiv und die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung prüfen grundsätzlich, welche Weiterentwicklungen des

Archivierungsmodells zur Überwindung der aktuellen Schwierigkeiten bei der Archivierung von Datenbanken und Fachanwendungen beitragen können. Dabei ist immer auch die Perspektive der Nutzenden im Auge zu behalten.

Neue Frage: Haben sich die Durchsetzungsmechanismen des BGA als wirksam erwiesen?

Bundesarchiv stösst bei der Durchsetzung der von ihm geforderten Standards an Grenzen: Das Bundesarchiv verfügt zwar bei der Informationsverwaltung und der Ablieferung der Unterlagen über Weisungs- und teils auch über Aufsichtskompetenzen. Auch gegenüber den selbständig archivierenden Stellen besteht mit der Vorschrift der Archivierungsvereinbarung und der Möglichkeit, die Erlaubnis zur selbständigen Archivierung zu entziehen, ein Durchsetzungsinstrument. Das Bundesarchiv ist aber nicht stark genug mit Kompetenzen ausgestattet, um die gesetzlichen Standards durchzusetzen, wenn archivierungspflichtige Stellen sich nicht durch Beratung und Unterstützung von deren Nutzen überzeugen lassen. Einerseits fehlt es hierzu an zeitgemässen Kontrollinstrumenten und Durchsetzungsmöglichkeiten, andererseits auch an Ressourcen des Bundesarchivs, konkrete Defizite anzugehen.

Gesetzliche Kontrollmechanismen bei Schutzfristen und Einsicht kommen nicht zum Zug: Über die Verlängerung von Schutzfristen entscheiden die archivierungspflichtigen Stellen heute anders als vom Gesetzgeber gewollt autonom, und beim Einsichtsverfahren erweist sich der Rechtsweg ans Bundesverwaltungsgericht als zu hochschwellig. Somit entfalten die gesetzlichen Durchsetzungsmechanismen hier kaum eine Wirkung.

Fazit:

Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Mechanismen, welche die Einhaltung des Archivierungsstandards gemäss BGA gewährleisten sollen, haben sich nur beschränkt bewährt. Es ist somit zu klären, wie weiter vorgegangen werden soll.

Bei der Informationsverwaltung und der Ablieferung der anbietepflichtigen Stellen sowie bei der selbständigen Archivierung sah der Gesetzgeber bisher eine Mischung aus Eigenverantwortung der archivierungspflichtigen Stellen und Kontrollmöglichkeiten des Bundesarchivs vor. Aufgrund der teils kritischen Erfahrungen drängt sich hier eine Rollenklärung auf. Es empfiehlt sich zu prüfen, ob entweder die Eigenverantwortung der archivierungspflichtigen Stellen gestärkt und die Rolle des Bundesarchivs stärker auf die Beratung und Unterstützung fokussiert werden soll, oder ob das Bundesarchiv eine stärkere Durchsetzungsmacht (Stärkung der Aufsichtsinstrumente) als bisher erhalten soll und damit auch eine verstärkte Definitionsmacht darüber erhält, mit welchem Standard archiviert werden soll. In beiden Varianten ist sicherzustellen, dass das Bundesarchiv mit genügend Ressourcen ausgestattet ist, um die ihm zugeordnete Rolle wahrzunehmen.

Bei der Kontrolle verlängerter Schutzfristen und der Bewilligungspraxis sah der Gesetzgeber bisher unabhängige Kontrollinstanzen vor (Bundesrat/EDI respektive Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht), doch beide Wege kamen kaum oder gar nicht zur Anwendung. Die Evaluation schlägt in beiden Fällen vor, das Prinzip der unabhängigen Kontrolle wieder zu stärken. Da es um thematisch ähnliche Fragestellungen geht, drängt es sich auf, für diese Funktion die gleiche

Instanz einzusetzen. Das Bundesarchiv ist für diese Rolle in seiner aktuellen institutionellen Stellung als Amt in der zentralen Bundesverwaltung eher ungeeignet. Es kann auf die entsprechenden Empfehlungen in den Kapiteln zu den Schutzfristen sowie zum Einsichtsverfahren verwiesen werden.

Empfehlungen:

- **E54 – Eigenverantwortung und Kontrolle:** Bei der Informationsverwaltung und Ablieferung sowie bei der selbständigen Archivierung wird geklärt, ob die Eigenverantwortung der archivierungspflichtigen Stellen oder die Durchsetzungsmacht des Bundesarchivs gestärkt werden soll.
- *Vgl. betreffend die unabhängige Kontrolle von Schutzfristen und Einsichtsverfahren die Empfehlungen E13 (Kontrolle verlängerter Schutzfristen) sowie E30 (Schlichtungsverfahren)*

15 Synthese

In diesem Kapitel werden die Befunde und Schlussfolgerungen der Evaluation über das Archivierungsgesetz zusammengefasst. Die Synthese besteht aus vier Teilen. Es wird zuerst aus allgemeiner Sicht bilanziert, wie sich das im Gesetz vorgesehene Konzept der Archivierung bewährt hat. In einem zweiten Teil werden die wichtigsten Erkenntnisse der Evaluation entlang des Archivierungsprozesses und für die verschiedenen weiteren Themen der Evaluation (Geltungsbereich, selbständige Archivierung, Zusammenspiel mit dem Öffentlichkeitsprinzip, Einheit des Dossiers) dargestellt. Der dritte Teil widmet sich darauf gestützt den wichtigsten Herausforderungen der Archivierung und zeigt Stossrichtungen auf, wie diesen Herausforderungen begegnet werden kann. Hierzu werden die *wichtigsten Empfehlungen* der Evaluation erläutert. In einem abschliessenden vierten Teil werden die *weiteren Empfehlungen* kurz hergeleitet und wiedergegeben.

Hinweis: Für detailliertere Zusammenfassungen der Befunde und Herleitungen aller Empfehlungen zu den einzelnen Themenkreisen der Evaluation verweisen wir auf die Fazite der Kapitel 3 bis 14.

15.1 Bilanz nach zwanzig Jahren BGA

Sowohl aus der Sicht der Nutzenden des Bundesarchivs als auch aus der Sicht der archivierungspflichtigen Stellen haben sich die im BGA festgelegten grundlegenden Prozesse der Archivierung insgesamt weitgehend bewährt (vgl. Kapitel 3):

- *Phase der Sicherung:* Die archivierungspflichtigen Stellen und die Nutzenden des Bundesarchivs sind grossmehrheitlich der Ansicht, dass mit dem BGA und seinem Vollzug die Archivierung, Lesbarkeit und Auffindbarkeit des Archivguts zumindest eher gewährleistet ist.
- *Phase des Zugangs:* Beim Zugang zielt das BGA auf einen Ausgleich zwischen den privaten oder öffentlichen Interessen am Schutz der archivierten Unterlagen einerseits und den Interessen an der Transparenz und Einsicht andererseits. Die grosse Mehrheit der im Rahmen dieser Evaluation befragten involvierten Akteure bezeichnet das Konzept von freier Einsicht *nach* der Schutzfrist und Interessenabwägung im Einzelfall *während* der Schutzfrist insgesamt als ausgewogen (archivierungspflichtige Stellen) respektive als «eher gut» oder «gut» (Nutzende).

Die archivierungspflichtigen Stellen erkennen in der Archivierung mehrere Nutzen für sich selbst, so etwa die Nachvollziehbarkeit des eigenen Handelns, eine Erleichterung des kohärenten Handelns über die Zeit, eine Entlastung von der Verantwortung für die eigenen Unterlagen oder erleichterte Zusammenarbeit dank digitaler Informationsverwaltung. Auch anerkennen sie die Notwendigkeit der Archivierung für Staat und Gesellschaft als Ganzes, weil

sie einen Beitrag zur Nachvollziehbarkeit und zur Transparenz des staatlichen Handelns leistet.

Der überwiegend zufriedene Grundtenor der involvierten Akteure zeigt sich auch in den einzelnen Teilprozessen der Archivierung, soweit er explizit erfragt wurde. Dies, obwohl die Archivierung seit Inkrafttreten des BGA aufgrund der Digitalisierung einem grossen Wandel unterworfen ist, der fast alle Teilprozesse der Archivierung prägt.

Im Grundsatz stimmen die archivierungspflichtigen Stellen und die Nutzenden der Archive somit trotz ihrer bisweilen durchaus divergierenden Interessen in ihrer grundsätzlichen Einschätzung des BGA und seines Vollzugs weitgehend überein. Dies erlaubt den Schluss, dass das BGA und sein Vollzug im Allgemeinen ihren Zweck gut erfüllt haben.

Gleichwohl ergaben sich in der Evaluation kritische Befunde und Verbesserungspotenziale. Diese haben unterschiedliche Ursachen, die folgendermassen gruppiert werden können:

- *Gesetz und Vollzug:* Es zeigten sich erstens gewisse Unklarheiten in den rechtlichen Regelungen, die zu Umsetzungsproblemen führen. Zweitens wurde in mehreren Aspekten den rechtlichen Vorschriften in der Praxis nicht nachgelebt, oder diese haben sich in der Praxis nicht so gut bewährt wie erwartet.
- *Digitaler Wandel:* Auch wenn das grundsätzlich technologieneutral formulierte BGA den digitalen Wandel der Archivierung bisher kaum behindert hat, so ergaben sich doch gewisse Herausforderungen bei der Archivierung, die mit der Digitalisierung zusammenhängen. Als herausfordernd erweist sich zudem, dass sich die Archivierung seit mehreren Jahren in zwei Welten bewegt, was viele Ressourcen und doppelte Fachkompetenz erfordert. Bis dato ist der grösste Teil der archivierten Unterlagen noch analog und wird jeweils bei einer Bestellung digitalisiert; die versprochene Lieferfrist von zwei Wochen kann aktuell erst dank einer Mengenbeschränkung für Bestellende eingehalten werden; auch harren noch grosse analoge Bestände der Ablieferung. Gleichzeitig fallen die künftig abzuliefernden Unterlagen fast vollständig digital an und werden auch digital archiviert; ebenfalls hat das Bundesarchiv den Online-Zugang zum Archivgut forciert und weitgehend umgesetzt. Schliesslich sind die Potenziale der Digitalisierung noch nicht überall ausgeschöpft, aber auch schwer einzuschätzen. Dies betrifft z.B. die Verfügbarkeit von zuverlässigen Metadaten für Dossiers, evtl. für Subdossiers und sogar Dokumente. Auch sind die nahtlosen und automatischen Ablieferungsprozesse noch nicht realisiert. Schliesslich stösst der bisher beschrittene Weg der Digitalisierung unter Beibehaltung der Logik der analogen Archivierung bei Fachanwendungen und Datenbanken an Grenzen.
- *Rechtlicher Wandel:* Mit dem BGÖ hat wenige Jahre nach Inkrafttreten des BGA beim Zugang zu amtlichen Dokumenten ein Paradigmenwechsel hin zum Öffentlichkeitsprinzip eingesetzt. Mit der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte wurde das Transparenzgebot für staatliches Handeln weiter gestärkt und ausgeweitet. Dies stellt gewisse Elemente des bisherigen Einsichtskonzepts des BGA in Frage.

Die Befunde der Evaluation in den einzelnen untersuchten Aspekten werden nachfolgend zusammenfassend dargestellt. Danach werden einige zentrale Herausforderungen der Archivierung herausgearbeitet und die Stossrichtungen der von der Evaluation vorgeschlagenen Anpassungsmöglichkeiten dargestellt.

15.2 Wichtigste Befunde der Evaluation

Die wichtigsten Befunde werden zunächst entlang den Teilprozessen der Archivierung und danach für die weiteren behandelten Themen beschrieben.

15.2.1 Phase der Sicherung

Informationsverwaltung (vgl. Kapitel 5)

Die Informationsverwaltung erfolgt heute bei den anbietepflichtigen Stellen weitgehend digital. Die für die Informationsverwaltung und die spätere Ablieferung zentralen Instrumente des Ordnungssystems, der GEVER-Systeme und der Organisationsvorschriften haben sich grundsätzlich bewährt. Sie bilden – soweit sie implementiert sind – eine wichtige Grundlage für die systematische und nachvollziehbare Bewirtschaftung der Informationen.

Anlass zu Kritik gibt hier teilweise die Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv, die als sehr aufwändig beschrieben wird. Mitunter kritisieren die Stellen auch, dass das Bundesarchiv in der Wahrnehmung seiner Weisungskompetenzen zu weit gehe. Noch unsicher ist zudem, wie konsequent die Mitarbeitenden im Alltag korrekt mit den zentralen Instrumenten arbeiten. Einerseits gibt es Hinweise auf Schwierigkeiten bei der Benutzung von GEVER-Systemen, es wird aber andererseits auch auf Widerstände hingewiesen, wenn Mitarbeitende den Nutzen der Instrumente nicht erkennen.

Zudem zeigt sich, dass die Beratungs- und Unterstützungsangebote des Bundesarchivs zwar umfangreich und aus Sicht der archivierungspflichtigen Stellen qualitativ zufriedenstellend sind, aber insgesamt eher wenig genutzt werden.

Archivgut bestimmen (vgl. Kapitel 6)

Die arbeitsteilige Bestimmung der Archivwürdigkeit von Unterlagen durch die archivierungspflichtigen Stellen und das Bundesarchiv setzt eine niedrige Schwelle der Archivwürdigkeit, weil jeweils nur eine der beiden Stellen diese bejahen muss, damit Unterlagen archiviert werden. Dies vermeidet Konflikte und ist breit akzeptiert. Sowohl die retrospektive als auch die mit der digitalen Informationsverwaltung eingeführte prospektive Bewertung nehmen die archivierungspflichtigen Stellen insgesamt als zweckdienlich wahr.

Abliefern von Unterlagen (vgl. Kapitel 7)

Mit der Digitalisierung steigen bei den abliefernden Stellen der Druck und der Anreiz, Unterlagen rechtzeitig abzuliefern, damit die Verantwortung für die Aufrechterhaltung der Lesbarkeit der schnell veraltenden digitalen Dateiformate, ans Bundesarchiv abgegeben werden kann. Positiv zu würdigen ist, dass dank der vom Bundesarchiv flächendeckend abgenommenen Ordnungssysteme ein fast vollständiger Überblick über die dereinst abzuliefernden Unterlagen besteht.

Jedoch ist eine nicht zu vernachlässigende Minderheit der Stellen skeptisch, ob sie die vorgegebene Frist bis zur Ablieferung einhalten können. Dies gilt insbesondere für Unterlagen, die nicht in GEVER-Systemen abgelegt sind, da hier eine Ablieferung über eine digitale Schnittstelle anders als beim Standard-GEVER-System Acta Nova nicht realisiert ist. Zudem harren noch bedeutende Bestände analoger Unterlagen der Ablieferung, was sowohl beim Bundesarchiv als insbesondere auch bei den anbieterpflichtigen Stellen Ressourcen bindet.

Archivgut sichern (vgl. Kapitel 8)

Inwieweit das Bundesarchiv und die selbständig archivierenden Stellen die künftig immer häufiger in digitaler Form archivierten Unterlagen lesbar erhalten und vor unbefugtem Zugriff schützen, wurde nicht umfassend evaluiert. Die meisten abliefernden Stellen beurteilen den Schutz, soweit sie sich ein Urteil zutrauen, als vollständig oder eher gewährleistet. Einzelne Stellen bemängeln indes, dass das Bundesarchiv digitale klassifizierte Unterlagen nicht verschlüsselt archiviert. Sie liefern die Unterlagen deshalb erst ab, wenn sie nicht mehr klassifiziert sind. Dies entspricht nicht dem Willen des Gesetz- und Verordnungsgebers.

15.2.2 Phase des Zugangs

Schutzfristen festlegen (vgl. Kapitel 9)

Trotz der oben erwähnten positiven Gesamtwürdigung des Einsichtskonzepts durch die Akteure: Die Art und Weise, wie die anbieterpflichtigen Stellen verlängerte Schutzfristen vergeben, wird von Nutzenden teilweise als unverhältnismässig kritisiert. Auch viele archivierungspflichtigen Stellen anerkennen, dass ein Ermessensspielraum insbesondere bei der verlängerten Schutzfrist aufgrund öffentlicher oder privater Schutzinteressen (Art. 12 BGA) besteht. Sie bewerten diesen indes mehrheitlich positiv und bezeichnen die offene Formulierung der Schutzkriterien als notwendig, um der Heterogenität der anfallenden Unterlagen gerecht werden zu können.

Zu bemängeln ist aus Sicht der Evaluation zudem, dass die abliefernden Stellen verlängerte Schutzfristen – anders als vom Gesetz- und Verordnungsgeber vorgesehen – praktisch autonom festlegen. Auch wird nicht veröffentlicht, wie sie verlängerte Schutzfristen im konkreten Fall begründen.

Schliesslich dürfte ein bedeutender Teil der Unterlagen, die vor der Archivierung veröffentlicht waren, ab ihrer Archivierung der Öffentlichkeit entzogen werden, da sie im gleichen Dossier mit unveröffentlichten Unterlagen abgelegt und somit mit einer Schutzfrist belegt sind. Damit vereitelt das Prinzip der Einheit des Dossiers den Grundsatz von Art. 9 Abs. 2 BGA, gemäss dem bereits veröffentlichte Unterlagen nach der Archivierung öffentlich bleiben. Besonders problematisch ist dies für BGÖ-Dokumente, die vor der Ablieferung gemäss BGÖ noch nicht zugänglich gemacht wurden, da keine entsprechende Anfrage vorhanden war.

Archivgut zugänglich machen (vgl. Kapitel 10)

Das Bundesarchiv hat mit der Schaffung des Online-Zugangs die Vision eines digital zugänglichen Bundesarchivs weitgehend umgesetzt. Die Findmittel sind überwiegend digital erschlossen und können mehrheitlich unabhängig von Zeit und Ort eingesehen werden. Noch analog archivierte Unterlagen werden digital ausgeliefert, soweit dies mit den aktuellen Kapazitäten möglich ist. Momentan ist jedoch noch eine Mengenbeschränkung nötig, damit die versprochene Frist von zwei Wochen eingehalten werden kann. Die grosse Mehrheit der Nutzenden und die abliefernden Stellen sind mit den Zugangsangeboten des Bundesarchivs zumindest eher zufrieden. Viele Nutzende empfinden die Recherche im Bundesarchiv jedoch als anspruchsvoll. Sie erwarten einen professionellen Support, aber auch weiterhin Einsichtsmöglichkeiten ins analoge Dossier und Beratung vor Ort.

Viele Nutzende wissen nicht, dass nach Art. 11 BGA geschützte Unterlagen – das Dossier enthält besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile und ist nach Personennamen erschlossen – aus Gründen des Datenschutzes nur vor Ort recherchiert werden können. Dies ist kritisch zu beurteilen. Es handelt sich dabei um rund einen Fünftel aller archivierten Dossiers.

Datenschutzrechtliche Bedenken haben zudem das Bundesarchiv bewogen, viele digitale Unterlagen erst nach 50 Jahren und nicht schon nach 30 Jahren im Volltext online zugänglich zu machen, weil nicht auszuschliessen ist, dass diese Dossiers ebenfalls besonders schützenswerte Personendaten enthalten. Wäre eine Online-Recherche im Volltext möglich, würde dieser quasi zum Findmittel: es könnte gezielt nach Personennamen und diesen heiklen Unterlagen gesucht werden, was nach Beurteilung des Bundesarchivs Art. 11 BGA verletzt. Somit wird beim Zugang das technische Potenzial der Digitalisierung hier nicht ausgeschöpft.

Einsicht während der Schutzfrist ermöglichen (vgl. Kapitel 11)

Die hohe Bewilligungsquote und weitere Hinweise (lange Behandlungsdauern, freiwillige Begründung von Entscheiden, breite Anwendung von Auflagen zur Ermöglichung der Einsicht) deuten darauf hin, dass in der Bundesverwaltung grundsätzlich eine weit gehende Bereitschaft besteht, Einsichtsgesuche sorgfältig zu prüfen. Gleichwohl ist die Einheitlichkeit und Verhältnismässigkeit bei der Prüfung von Einsichtsgesuchen nicht gesichert: Geht es

um den Schutz von öffentlichen oder privaten Interessen, besteht ein bedeutender Ermessensspielraum, während es gleichzeitig kaum Koordinations- und Vereinheitlichungsmechanismen gibt. Konkret hat sich gezeigt, dass die archivierungspflichtigen Stellen den Gleichbehandlungsgrundsatz gemäss Art. 13 Abs. 2 BGA unterschiedlich anwenden.

Da sich zudem der Rechtsweg meist als zu hochschwellig erweist, um einen negativen Entscheid anzufechten (Dauer von Verfahren, Kostenrisiko), fehlt – anders etwa als im Kontext des BGÖ – auch eine wegweisende Gerichtspraxis. Eine direkte Kommunikation zwischen gesuchstellender Person und zuständiger Stelle wird von einigen Vertretenden sowohl der Nutzenden als auch der archivierungspflichtigen Stellen vermisst.

Aus rechtlicher Sicht ist festzuhalten, dass die durch die Kann-Formulierung in Art. 13 Abs. 1 BGA gegebene Ermessensfreiheit bei der Gesuchsprüfung nicht mit der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vereinbar ist (vgl. nächsten Abschnitt). Schliesslich enthält das BGA zwei Sonderregelungen, denen in der Praxis nicht nachgelebt wird: Erstens wäre das Departement zur Prüfung von Einsichtsgesuchen bei nicht personenbezogenen Nachforschungen gemäss Art. 11 Abs. 3 BGA zuständig; auch solche Gesuche werden in der Praxis jedoch von der abliefernden Stelle geprüft. Zweitens sieht das Gesetz keine Möglichkeit zu Einsichtsgesuchen bei verlängert geschützten Unterlagen nach Art. 12 Abs. 2 BGA vor (Einzelfälle statt Kategorien von Archivgut); in der Praxis werden indes auch Einsichtsgesuche für solche Dossiers geprüft.

Die Auskunft an betroffene Personen erweist sich als aufwändig und anspruchsvoll. Zwar leistet das Bundesarchiv grundsätzlich grosse Unterstützung, wenn Personen nach Informationen über sich selbst recherchieren. Jedoch ist nicht sicher, dass alle betroffenen Personen die nötige Unterstützung des Bundesarchivs einfordern. Dies, weil ihnen die nötigen Kenntnisse über das Bundesarchiv fehlen und sie nicht wissen, dass nicht alle Kataloge zugänglich sind. Sie könnten somit in diesen Katalogen verzeichnete Unterlagen über sie übersehen und fälschlicherweise annehmen, dass keine solchen Unterlagen gibt.

15.2.3 BGA, Öffentlichkeitsprinzip und Einheit des Dossiers

BGA und Öffentlichkeitsprinzip (vgl. Kapitel 12)

In der Zukunft wird die Zahl an archivierten amtlichen Dokumenten im Sinne des BGÖ (BGÖ-Dokumente) stark steigen. Die Frage, ob der Zugang zu diesen Unterlagen während der Schutzfrist künftig gemäss dem Einsichtsverfahren des BGA oder gemäss Zugangsverfahren nach BGÖ zu entscheiden ist, wird damit praxisrelevant. Gemäss dem Verfahrensvergleich der Evaluation erweist sich das BGÖ-Verfahren für die Transparenz tendenziell als vorteilhafter, das muss jedoch nicht in allen Fällen so sein. Insbesondere erlaubt das BGA durch die Möglichkeiten von Einsichtsbewilligungen unter Auflagen einen dem Gesuchszweck angepassten Umgang mit umfangreichen Gesuchen.

Die Abkehr vom Geheimnisprinzip hin zu einem erweiterten Zugangsrecht zu Unterlagen erfasst überdies aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und aufgrund der Ratifizierung der Aarhus-Konvention durch die Schweiz nicht mehr zwingend nur BGÖ-Unterlagen.

Dessen ungeachtet ist festzuhalten, dass die Schutzfrist gemäss BGA als solche durch das Öffentlichkeitsprinzip nicht ausgehebelt werden sollte: Sie markiert im Sinne einer Wartefrist den Termin, ab dem alle Unterlagen völlig frei und nicht mehr nur auf Gesuch hin zugänglich sind.

Einheit des Dossiers (Abschnitt 14.1)

Die Einheit des Dossiers als Dokumentation eines gesamten Geschäfts hat sich in der Praxis bisher für die Akteure insgesamt gut bewährt. Dies trotz ihres beträchtlichen Potenzials, die Einsicht zu behindern («Veto des schützenswertesten Dokuments»). Die Einsicht in ganze Dossiers und damit den inhaltlichen Zusammenhang der einzelnen Dokumente zu haben, ist für viele bisherige Nutzende der Archive sinnvoll, und sowohl für Nutzende als auch für die abliefernden Stellen und das Bundesarchiv scheint der Aufwand, der mit einer konsequenten Durchsetzung der Einheit des Dokuments verbunden wäre, als unverhältnismässig und teils auch kontraproduktiv.

Gleichwohl besteht ein – wenn auch noch selten akuter, aber künftig steigender – Bedarf, vom bisherigen Prinzip, wonach das Dossier auch beim Zugang die kleinstmögliche Einheit ist, abzurücken. Erstens gibt es bereits heute Nutzende des Bundesarchivs, die gezielt einzelne Dokumente einsehen wollen und dies in Ausnahmefällen auch dürfen; mit einer künftig allenfalls besseren Erschliessung der Dokumente könnte die Nachfrage nach einzelnen Dokumenten steigen. Zweitens wird der Anteil der BGÖ-Dokumente im Archiv stark steigen; eine konsequente Anwendung des BGÖ für archivierte BGÖ-Dokumente erfordert den Zugang auf Dokumentenebene auch nach deren Archivierung. Im Moment allerdings ist die Erschliessung von neu abgelieferten Einzeldokumenten mit Findmitteln noch nicht gewährleistet und eine umfassende rückwirkende Erfassung bereits abgelieferter Dokumente ist nicht realistisch.

15.2.4 Geltungsbereich und selbständige Archivierung

Geltungsbereich und Abgrenzung zwischen Archivierung beim BAR und selbständiger Archivierung (Kapitel 4)

Der Geltungsbereich des BGA ist nicht abschliessend geklärt, und es ist von Lücken bei der Archivierung auszugehen. Diese betreffen insbesondere Personen öffentlichen und privaten Rechts, denen der Bund Vollzugsaufgaben übertragen hat (Art. 1 Abs. 1 Bst. h BGA). Unklarheiten bestehen erstens wegen begrifflicher Unstimmigkeiten zwischen dem BGA und

dem RVOG, zweitens wegen einer unvollständigen Nachführung von Anhang 1 VBGA bezüglich der dezentralen Einheiten der Bundesverwaltung, und drittens, weil eine von der VBGA vorgegebene Liste der Personen öffentlichen und privaten Rechts mit Vollzugsaufgaben des Bundes nie erlassen wurde. Der Grundgedanke des BGA, wonach alle Akteure, die Bundesaufgaben vollziehen, nach den Grundsätzen dieses Gesetzes zu archivieren haben, wird dadurch unterlaufen.

Die Abgrenzung zwischen selbständiger Archivierung und Anbietepflicht ist rechtlich gesehen klar. Es gibt jedoch Stellen, die gerne beim Bundesarchiv archivieren würden, dies aber aufgrund der möglichen Kosten (wie dies die VBGA vorsieht) nicht tun.

Selbständige Archivierung (Kapitel 12)

Misst man die selbständige Archivierung an den Vorgaben des BGA und der VBGA, so ist – trotz positiven Beispielen – eine kritische Bilanz zu ziehen. So fehlen teils die gemäss Art. 8 VBGA vorgesehenen Archivierungsvereinbarungen mit dem Bundesarchiv, oder sie sind aus Sicht des Bundesarchivs veraltet. Lücken zum Standard, wie er vom BGA gefordert und vom Bundesarchiv konkretisiert wird, bestehen in mehreren Bereichen: So kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Informationsmanagement flächendeckend gemäss den Vorgaben erfolgt. Eine gemeinsame Bewertung des Archivguts erfolgte bisher nur bei einer Minderheit der dem Bundesarchiv bekannten Stellen, und der Zugang zum Archivgut genügt nicht überall den rechtlichen Mindestanforderungen.

Die Evaluation macht hauptsächlich drei Ursachen für diese Defizite aus: Erstens ist der Aufwand, den gesetzlichen Archivierungsstandard zu erreichen, für die selbständig archivierenden Stellen gross, und nicht alle sehen darin einen grossen Mehrwert für die eigene Organisation. Zweitens war das Bundesarchiv beim Aushandeln und Abschliessen von Archivierungsvereinbarungen, resp. der Durchsetzung der gesetzlichen Standards eher passiv, auch weil es sich mangels Ressourcen und Durchsetzungsmacht dazu nicht in der Lage sah. Drittens scheinen die rechtlichen Grundlagen und Vorgaben zu den Instrumenten, um den gesetzlichen Archivierungsstandard einzufordern nicht so klar wie bei den anbietepflichtigen Stellen.

15.2.5 Rolle und Stellung des Bundesarchivs (Abschnitt 14.3)

Das Bundesarchiv verfügt zwar bei der Informationsverwaltung und der Ablieferung der Unterlagen über Weisungs- und teils auch über Aufsichtskompetenzen. Auch gegenüber den selbständig archivierenden Stellen besteht mit der Vorschrift der Archivierungsvereinbarung und der Möglichkeit, die Erlaubnis zur selbständigen Archivierung zu entziehen, ein Durchsetzungsinstrument. Das Bundesarchiv ist aber nicht stark genug ausgestattet, um die gesetzlichen Standards durchzusetzen, wenn archivierungspflichtige Stellen sich nicht durch Beratung und Unterstützung von deren Nutzen überzeugen lassen. Einerseits fehlt es hierzu an

zeitgemässen Kontrollinstrumenten und Sanktionsmöglichkeiten, andererseits auch an Ressourcen des Bundesarchivs, konkrete Defizite anzugehen.

15.3 Zentrale Herausforderungen und Stossrichtungen

Aus den beschriebenen Befunden ergeben sich die aus der Sicht der Evaluation zentralen Herausforderungen für eine gute, rechtskonforme Informationsverwaltung und Archivierung auch unter veränderten Rahmenbedingungen. Die *wichtigsten* Empfehlungen der Evaluation werden im folgenden Abschnitt zu neun Stossrichtungen für entsprechende Anpassungen und Verbesserungen gebündelt.

15.3.1 Sicherung der Unterlagen

Stossrichtung 1: Qualität der Informationsverwaltung sichern (Kapitel 5)

Mit dem flächendeckenden Bestehen von Ordnungssystemen und der weitgehend umgesetzten digitalen Informationsverwaltung in GEVER-Systemen ist ein tragfähiges Fundament zu einer umfassenden Erfüllung der Anbietepflicht gelegt. Zentral ist es nun, die systematische Ablage der Informationen in diesen Strukturen abzusichern, damit erstens die später zu archivierenden Unterlagen vollständig sowie über die Metadaten/Findmittel gut erschlossen sind, und damit sich zweitens auch der Nutzen der Informationsverwaltung für das Wissensmanagement und für eine effiziente Zusammenarbeit der archivierungspflichtigen Stellen im aktiven Lebenszyklus der Informationen entfalten kann. Die Evaluation regt hierzu als Varianten verschiedene Instrumente an, die auch kombiniert einsetzbar sind: In Frage kommen etwa Kontrollmöglichkeiten des Bundesarchivs (Adaption des aus der analogen Zeit stammenden Inspektionsrechts nach Art. 5 Abs. 2 BGA), die Selbstkontrolle der Amtsstellen (allenfalls gestützt auf Good-Practice-Beispiele) oder eine Evaluation des Standard-GEVER-Systems Acta Nova, die unter anderem auch auf deren teils kritisierte Benutzerfreundlichkeit ausgerichtet ist.

E6 – Qualitätssicherung der Informationsverwaltung sicherstellen: Die Qualitätssicherung bei der Umsetzung der Informationsverwaltung in der Praxis der anbietepflichtigen Stellen ist in geeigneter Form sicherzustellen (Kombinierbare Varianten: Kontrolle durch Bundesarchiv, Selbstkontrolle durch anbietepflichtige Stellen, Evaluation).

Stossrichtung 2: Ressourcen für rechtzeitige Ablieferungen schaffen (Kapitel 7)

Wird die digitale Schnittstelle zwischen Acta Nova und dem Bundesarchiv implementiert, so bedeutet dies für die Ablieferung digitaler Unterlagen eine bedeutende Erleichterung. Dies kann nicht verhindern, dass das Abschliessen von Dossiers und die Aufbereitung der darin enthaltenen Unterlagen im Hinblick auf die Ablieferung trotz prospektiver Bewertung bei den Stellen und beim Bundesarchiv weiterhin Ressourcen binden wird. Zudem können die Bestände ausserhalb der GEVER-Systeme weiterhin nicht standardisiert abgeliefert werden,

sondern erfordern teils komplexe Sonderlösungen. Als erschwerend erweist sich die Tatsache, dass noch bedeutende analoge Bestände aufgrund der Ressourcenknappheit in anbietepflichtigen Stellen ebenfalls der Ablieferung harren.

Damit nicht mehr für lange Zeit parallel zur digitalen auch eine analoge Ablieferungsstruktur aufrechterhalten werden muss, welche die Ressourcen blockiert, regt die Evaluation an, den Ablieferungstau analoger Unterlagen mit einem speziell alimentierten Aufräumprojekt so zügig als möglich aufzulösen. Die notwendigen Mittel hierzu sollten sowohl für die Aufbereitung der Unterlagen in den Stellen als auch für deren Übernahme im Bundesarchiv bereitgestellt werden.

E8 – «Ablieferungstau» auflösen: *Es wird ein spezielles Aufräumprojekt für die noch analogen Bestände der Bundesverwaltung, deren Ablieferung überfällig ist, geprüft.*

15.3.2 Zugang zu archivierten Unterlagen

Stossrichtung 3: Kontrollmechanismen und Transparenz der Rechtsanwendung stärken (Kapitel 9 – Schutzfristen, Kapitel 11 – Einsicht während der Schutzfrist)

Zur Stärkung der Balance zwischen den privaten und öffentlichen Interessen am Schutz von Unterlagen einerseits sowie den Interessen am Zugang andererseits hat der Gesetzgeber sowohl bei der Festlegung verlängerter Schutzfristen als auch bei der Prüfung von Einsichtsgesuchen Durchsetzungsmechanismen vorgesehen. Diese sollen eine einseitige Auslegung des anerkanntermassen weiten Ermessensspielraums zugunsten der Schutzinteressen durch die archivierungspflichtigen Stellen und eine uneinheitliche Anwendung der Bestimmungen verhindern.

In der Praxis sind beide Mechanismen weitgehend toter Buchstabe geblieben: Die Kompetenz zur Genehmigung verlängerter Schutzfristen, die das BGA dem Bundesrat und dieser dem EDI delegieren, liegt de facto in der Hand der archivierungspflichtigen Stellen. Und der Beschwerdeweg ans Bundesverwaltungsgericht ist nicht zuletzt aufgrund der Dauer der Verfahren und des Kostenrisikos für die nachforschenden Personen zu aufwändig.

Die Evaluation schlägt in beiden Fällen vor, das Prinzip der unabhängigen Kontrolle wieder zu stärken. Beim Einsichtsverfahren bietet sich das Schlichtungsverfahren nach dem Muster des BGÖ an. Es ist denkbar, dass der EDÖB diese Funktion übernimmt, da es sich beim Zugangsverfahren nach BGÖ und der Einsicht nach BGA um verwandte Themen mit zunehmenden Überschneidungen handelt. Die gleiche Instanz könnte auch verlängerte Schutzfristen prüfen. Eine derart niederschwellige Kontrollinstanz würde auch öffentliche Transparenz über die Anwendung des BGA schaffen und böte die Chance, dass sich eine Rechtsprechung entwickelt, die der Kontinuität und Vereinheitlichung der Rechtsanwendung dient. Zur Niederschwelligkeit des Verfahrens gehört auch, dass anfechtbare Verfügungen kostenlos sind. Im gleichen Zug sollte auch dafür gesorgt werden, dass die Möglichkeit, ab-

schlägige Entscheide anzufechten, grundsätzlich auf alle dem BGA unterstellten Stellen angewendet werden kann. Es ist somit zu prüfen, ob aktuelle Ausnahmen vom Recht, eine anfechtbare Verfügung zu verlangen, wie sie etwa für Einsichtsgesuche beim Parlament, beim Bundesgericht und bei der Nationalbank gelten, begründet sind.

E13 – Kontrolle verlängerter Schutzfristen: *Die Festlegung verlängerter Schutzfristen aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen unterliegt einer Kontrolle durch eine von den abliefernden Stellen möglichst unabhängige Instanz.*

E14 – Veröffentlichung von Begründungen: *Die Begründungen der abliefernden Stelle für verlängerte Schutzfristen werden veröffentlicht. Bei der Online-Suche wird bei Unterlagen in Schutzfrist über die Art der Schutzfrist informiert und auf die konkrete Begründung verwiesen.*

E30 – Schlichtungsverfahren: *Ein niederschwelligeres Verfahren zur Lösung von Konflikten über die Einsicht in archivierte Unterlagen – evtl. nach dem Vorbild des BGÖ – wird geprüft.*

E31 – Ausnahmen vom Rechtsmittelverfahren hinterfragen: *Ausnahmen vom Rechtsmittelverfahren, wie sie heute für Stellen gelten, die zwar dem BGA, aber nicht dem VwVG unterstellt sind, sind daraufhin zu prüfen, ob sie begründet sind; wenn dies nicht der Fall ist, sind sie aufzuheben.*

E33 – Kostenlose Verfügungen: *Ablehnende Verfügungen für Einsichtsgesuche sind kostenlos.*

Stossrichtung 4: Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip nachvollziehen (Kapitel 13)

Das Öffentlichkeitsprinzip betrifft zunächst primär BGÖ-Dokumente, deren Zahl künftig im Bundesarchiv stark zunehmen wird. Die Abkehr vom Geheimnisprinzip hin zu einem erweiterten Zugangsrecht zu öffentlichen Unterlagen erfasst überdies aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und wegen der Ratifizierung der Aarhus-Konvention durch die Schweiz nicht mehr zwingend nur BGÖ-Dokumente. Dies stellt mehrere Elemente des Einsichtskonzepts des BGA infrage. Dies gilt insbesondere für das freie Ermessen der Behörde, welche die Einsichtsgesuche prüft, für die mit den Schutzfristen verbundene Geheimnisvermutung und damit die Beweislast des Gesuchstellers, dass sein Interesse das Schutzinteresse überwiegt, sowie für die Einheit des Dossiers (siehe nachfolgend).

Die Evaluation schlägt mehrere Massnahmen vor, welche diesem Wandel Rechnung tragen sollen. Zunächst ist gesetzgeberisch zu klären, welches Recht bei der Einsicht in archivierte BGÖ-Dokumente anzuwenden ist. Drei Varianten bieten sich an: Erstens das Zugangsverfahren nach BGÖ, zweitens das Einsichtsverfahren nach BGA und drittens der Grundsatz, wonach das für die Einsicht vorteilhaftere Recht anzuwenden sei, wie er jetzt vom Bundesarchiv respektive dem Bundesamt für Justiz und dem EDÖB bereits empfohlen wird. Ein abschliessendes Urteil über die drei Varianten ist mit dem aktuellen Wissensstand nicht möglich. Das BGÖ scheint aufgrund eines Rechtsvergleichs insgesamt als vorteilhafter, wenn es um einzelne Dokumente geht, doch ist eine Verallgemeinerung für alle Fälle nicht möglich.

Insbesondere bietet das BGA-Verfahren mit der Möglichkeit von Auflagen viel Flexibilität im Umgang mit umfangreichen Gesuchen.

Um die Problematik zu entschärfen, dass für BGÖ-Dokumente und andere Dokumente zweierlei Recht gelten, könnte sich auch eine Harmonisierung der beiden Zugänge empfehlen. Im Licht der erwähnten Rechtsentwicklungen dürfte diese auf eine Anlehnung der BGA-Prinzipien an jene des BGÖ hinauslaufen. Die Evaluation empfiehlt denn auch, das Einsichtskonzept der Art. 9 bis 13 BGA grundsätzlich daraufhin zu prüfen, inwieweit es noch rechtmässig ist, und es nötigenfalls an die Rechtsentwicklungen anzupassen. Flankiert werden diese Vorschläge von der Empfehlung, dass das Bundesarchiv die Nutzenden aktiv über die Zugangsmöglichkeiten nach BGÖ informiert. Vertiefende Abklärungen zum ganzen Themenkomplex dürften notwendig sein.

E42 – Koordination BGA – BGÖ: Der Gesetzgeber legt explizit fest, welches Recht bei Einsicht in archivierte BGÖ-Dokumente während der Schutzfrist anzuwenden ist. Als Varianten kommen das BGA, das BGÖ und der Grundsatz des vorteilhafteren Rechts in Frage. Die Möglichkeit einer Einsicht in gesamte Dossiers unter Auflagen, wie sie das BGA vorsieht, ist in jedem Fall auch für Dossiers mit BGÖ-Dokumenten zu erhalten, ebenso der Grundsatz der Gebührenfreiheit.

E43 – Harmonisierung BGA – BGÖ: Es wird die Möglichkeit einer Harmonisierung der materiellen Einsichtshürden und des Verfahrensrechts von BGA und BGÖ geprüft.

E27 – Kann-Formulierung in Art. 13 aufgeben: Im Rahmen der nächsten Revision des BGA wird die Kann-Formulierung betreffend die Einsicht aufgegeben.

E44 – Einsichtskonzept des BGA überprüfen: Das Einsichtskonzept der Art. 9 bis 13 BGA wird im Lichte des BGÖ, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Verpflichtungen der Schweiz aufgrund der Aarhus-Konvention grundsätzlich auf seine Rechtmässigkeit überprüft und nötigenfalls an diese Rechtsentwicklungen angepasst.

E45 – Vertiefende Abklärungen: Die in den Empfehlungen E42 bis E44 genannten Punkte werden vertieft abgeklärt. Neben einem Rechtsgutachten werden dabei auch Praxiserfahrungen in den Kantonen und in anderen Ländern berücksichtigt.

E46 – Über BGÖ-Zugang informieren: Das Bundesarchiv informiert die Nutzenden aktiv über die Zugangsmöglichkeiten nach BGÖ und die Unterschiede zum Einsichtsverfahren nach BGA.

Stossrichtung 5: Vom Prinzip der Unteilbarkeit des Dossiers bei der Einsicht abrücken (Abschnitt 14.1)

Das Dossier als Einheit in der Informationsverwaltung und im Archiv wird vorderhand weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Dies einerseits, weil viele Nutzende weiterhin ein grosses Interesse haben dürften, die darin versammelten und inhaltlich zusammenhängenden Dokumente des jeweils im Dossier dokumentierten Geschäfts als Ganzes zu sichten, andererseits, weil eine Erschliessung des Archivguts auf der Ebene des Dokuments trotz der Fortschritte der Digitalisierung aktuell noch nicht gewährleistet ist und als sehr aufwändig erscheint.

Dem vermutlich steigenden Bedarf, die Einheit des Dossiers zwar nicht völlig aufzugeben, aber seine Unverletzlichkeit aufzubrechen, sollte indes gleichwohl entsprochen werden, soweit es die technischen Möglichkeiten und der Aufwand erlauben. Erstens weichen das Bundesarchiv und einige abliefernde Stellen bereits heute in Ausnahmefällen vom Prinzip ab. Zweitens ist auf die wieder aufgenommenen Überlegungen zu einem zentralen Nachweis für Verwaltungsdokumente des Bundes zu verweisen. Es handelt sich dabei um eine umfassende Liste der nach BGÖ zugänglichen Dokumente. Lässt sich eine solche für Dokumente im aktiven Lebenszyklus erstellen, muss darauf hingearbeitet werden, dass diese Informationen ab der Archivierung nicht verloren gehen. Drittens stellt wie beschrieben die Rechtsentwicklung die Einheit Dossier, welche potenziell die Durchsetzung der Einsicht aufgrund des «Vetos des schützenswertesten Dokuments» hemmt, in Frage.

Die Evaluation empfiehlt ein schrittweises Vorgehen. Bereits heute sollten die gewährten Ausnahmen von der Einheit Dossier (wenn nur wenige schutzwürdige Dokumente die Einsicht verhindern, oder wenn nur einzelne Dokumente nachgefragt werden) offiziell und transparent kommuniziert werden. Um dem Primat des BGÖ bei archivierten BGÖ-Dokumenten konsequent gerecht zu werden, muss prinzipiell ohnehin von der Einheit des Dossiers abgewichen werden. Mittel- bis längerfristig sollen die Potenziale der digitalen Informationsverwaltung dazu genutzt werden, die Erschliessung der archivierten Unterlagen über Metadaten soweit als möglich auch auf Ebene der Dokumente zu gewährleisten. Flankiert wird das Massnahmenbündel von einer rechtlichen Klärung, inwieweit das Dossier als kleinste Einheit bei der Erschliessung des Archivguts und im Einsichtsverfahren weiterhin Geltung haben soll und kann.

Wenn eine Erschliessung im Bundesarchiv auf Ebene Dokument kurzfristig nicht realisierbar scheint, so erweist sich die Gliederungsebene des Subdossiers für die Archivierung potenziell als vielversprechend. Sie würde es erstens erlauben, Dossiers mit langer Laufdauer portionenweise abzuliefern und zugänglich zu machen und erlaubt zweitens, wenn die Metadaten von Subdossiers ins Archiv übernommen werden, potenziell eine gezieltere Recherche und Einsichtnahme. Dies könnte möglicherweise auch die geschilderte Problematik des «Vetos des schützenswertesten Dokuments» entschärfen und den Aufwand für die Prüfung von Einsichtsgesuchen verringern. Ob die Vorteile der Archivierung und Erschliessung auf Ebene Subdossiers den damit verbundenen Aufwand rechtfertigen, ist aber vorgängig zu prüfen.

E47 – Einheit Dossier und BGÖ: Das Bundesarchiv informiert insbesondere die Nutzenden und die anbietepflichtigen Stellen aktiv über die Möglichkeit, zur Herausgabe von BGÖ-Dokumenten bei Bedarf die Einheit des Dossiers aufzubrechen.

E48 – Ausnahmen von der Einheit Dossier: Die archivierungspflichtigen Stellen und das Bundesarchiv weichen vom Prinzip der Einheit des Dossiers ab, wenn für die Einsicht nur einzelne schutzwürdige Dokumente aus einem Dossier entfernt werden müssen oder nur einzelne nicht

schutzwürdige Dokumente nachgefragt werden. Diese Möglichkeit wird transparent kommuniziert.

E49 – Zugang zu BGÖ-Dokumenten: *Soll nach der Archivierung ein gleichwertiger Zugang zu BGÖ-Dokumenten bestehen wie zuvor (vgl. Empfehlung E42 – Koordination BGA – BGÖ), wird für deren Herausgabe vom Prinzip der Einheit des Dossiers abgewichen.*

E50 – Kosten-Nutzenanalyse zu Subdossiers: *Die Möglichkeit, künftig auch Subdossiers abzuliefern und die Erschliessung im Archiv, auf diese Ebene auszuweiten, wird geprüft. Es sind die Kosten und der Nutzen für alle involvierten Akteure (Nutzende, abliefernde Stellen, Bundesarchiv) abzuwägen.*

E51 – Erschliessungspotenziale auf Ebene Dokument: *Es wird geprüft, wie mittel- bis langfristig die Potenziale der digitalen Informationsverwaltung für eine verbesserte Erschliessung (auch der archivierten Unterlagen auf Ebene Dokument genutzt werden können.*

E52 – Rechtliche Klärung: *Es wird geprüft, ob Rechtsänderungen nötig sind, um ein Abrücken vom Dossier als kleinste Einheit der Archivierung zu ermöglichen.*

15.3.3 Geltungsbereich des BGA und selbständige Archivierung

Stossrichtung 6: Geltungsbereich des BGA klären und durchsetzen (Kapitel 4)

Die Unklarheiten im Recht und die daraus folgenden Lücken der Archivierung, die beim Vollzug von Bundesaufgaben bestehen, beeinträchtigen die Nachvollziehbarkeit öffentlichen Handelns. Sie sollten deshalb nicht mehr hingenommen werden.

Die Evaluation regt erstens eine rechtliche Klärung an, die insbesondere auf eine konsequente Abstimmung des Geltungsbereichs der Archivierung mit dem RVOG achtet. Zweitens schlägt sie ein möglichst umfassendes Inventar der Personen des öffentlichen und privaten Rechts vor, denen Vollzugsaufgaben übertragen werden. Zwar dürfte eine vollständige Erfassung aller Stellen, die potenziell archivwürdige Unterlagen bilden, eine Illusion bleiben. Gleichwohl bedeutet jeder auch unvollständige Versuch, ein Inventar der Organisationen mit Vollzugsaufgaben zu erstellen, eine bedeutende Verbesserung gegenüber dem heutigen Zustand. Welche der erfassten Stellen archivieren müssen, kann in einem zweiten Schritt anhand der Relevanz ihrer Aufgaben überprüft werden. Weiter sollte künftig die Archivierungspflicht konsequent mitbedacht werden, wenn Bundesaufgaben an Dritte übertragen werden. Schliesslich stellt sich die Frage, ob eine kostenlose Archivierung beim Bundesarchiv die Bereitschaft zur Archivierung der Stellen ausserhalb der Bundesverwaltung steigern könnte. Dies würde auch das Prinzip der Gleichbehandlung zwischen den Stellen, die dem Gesetz unterworfen sind, stärken, denn anbietepflichtige Stellen müssen das Bundesarchiv für seine Dienstleistungen auch nicht entschädigen. Der Mehraufwand beim Bundesarchiv dürfte indessen nicht zulasten anderer Pflichten des Bundesarchivs gehen, sondern müsste zusätzlich sichergestellt werden.

E1 – Verhältnis zum RVOG klären: Das BGA orientiert sich bezüglich der Begrifflichkeit im Geltungsbereich der Bundesverwaltung konsequent am RVOG. Die entsprechenden Listen im Anhang der VBGA werden entweder konsequent nachgeführt oder es wird auch im Bereich der dezentralen Verwaltung auf den Anhang der RVOV verwiesen (allenfalls mit einer Ausnahmeliste).

E2 – Inventar: Das Bundesarchiv oder eine andere Stelle führt ein möglichst umfassendes Inventar aller Personen des privaten und öffentlichen Rechts, denen Vollzugsaufgaben übertragen werden.

E3 – Archivierung mitbedenken: Werden Bundesaufgaben neu an Dritte vergeben oder bereits übertragene Aufgaben angepasst, so ist die Archivierung gemäss den Grundsätzen des BGA im Auftrag zu berücksichtigen.

E4 – Kosten der Ablieferung: Es wird geprüft, ob die dem BGA unterstellten Stellen, die nach heutigem Recht selbständig archivieren dürfen oder müssen, künftig von einer Gebühr befreit werden sollten, wenn sie beim Bundesarchiv archivieren.

Stossrichtung 7: Der selbständigen Archivierung mehr Beachtung schenken (Kapitel 12)

Die Archivierungspraxis der selbständig archivierenden Stellen genügt nicht durchgängig dem gesetzlich grob umschriebenen und vom Bundesarchiv konkretisierten Standard. Dieser Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit ist entgegenzutreten, denn die selbständige Archivierung ist aufgrund ihres Volumens an Unterlagen nicht zu vernachlässigen. Es ist an der Politik zu entscheiden, inwieweit hierfür den Akteuren mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden sollen und/oder die Durchsetzungsmacht des Bundesarchivs zu stärken ist (vgl. auch 15.3.4). Gleichzeitig empfiehlt es sich, rechtlich präziser festzulegen, welche Erwartungen an die selbständig archivierenden Stellen gerichtet werden. Damit können Konflikte zwischen Bundesarchiv und den Stellen verringert werden. Diese Klärungen betreffen allgemein die Konkretisierung der Pflichten, die sich aus den Grundsätzen des BGA ergeben, und dabei insbesondere die Geschäftsverwaltung, aber auch die Trennlinie zwischen archivierungspflichtigen und nicht archivierungspflichtigen Tätigkeiten.

E36 – Anspruch selbständige Archivierung: Die Kluft zwischen den weitgehend vom Bundesarchiv konkretisierten Ansprüchen an die selbständige Archivierung und deren Umsetzung ist zu beheben. Inwieweit hierfür mehr Ressourcen (beim Bundesarchiv oder den Stellen) zur Verfügung gestellt werden müssen, oder die Durchsetzungsmacht des Bundesarchivs zu stärken ist, ist politisch zu entscheiden.

E37 – Rechtliche Klärung für selbständige Archivierung: Es ist zu prüfen, inwieweit im BGA und der VBGA folgende Aspekte der selbständigen Archivierung präziser geregelt werden können: Pflichten, die aus den Grundsätzen des Gesetzes folgen; Trennlinie zwischen archivierungspflichtigen und nicht archivierungspflichtigen Tätigkeiten bei autonomen Anstalten und weiteren verwaltungsexternen Akteuren mit übertragenen Vollzugsaufgaben.

E38 – Mindeststandard Geschäftsverwaltung: Für selbständig archivierende Stellen wird die Einführung eines allgemeingültigen Mindeststandards der Geschäftsverwaltung geprüft, der unabhängig von der Archivierung gilt.

15.3.4 Rolle und Stellung des Bundesarchivs

Stossrichtung 8: Verhältnis zwischen Bundesarchiv und archivierungspflichtigen Stellen überdenken (Abschnitt 14.3)

Um die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei der Informationsverwaltung und bei der Ablieferung der Unterlagen durch anbietepflichtige Stellen sowie bei der selbständigen Archivierung generell durchzusetzen, sah der Gesetzgeber bisher eine Mischung aus Eigenverantwortung der archivierungspflichtigen Stellen und Kontrollmöglichkeiten des Bundesarchivs vor. Aufgrund der teils kritischen Erfahrungen drängt sich hier eine Rollenklärung auf.

Es empfiehlt sich zu prüfen, ob entweder die Eigenverantwortung der archivierungspflichtigen Stellen gestärkt und die Rolle des Bundesarchivs stärker auf die Beratung und Unterstützung fokussiert werden soll, oder ob das Bundesarchiv eine stärkere Durchsetzungsmacht (Stärkung der Aufsichtsinstrumente) als bisher erhalten soll und damit auch eine verstärkte Definitionsmacht darüber erhält, mit welchem Standard archiviert werden soll. In beiden Varianten ist sicherzustellen, dass das Bundesarchiv mit genügend Ressourcen ausgestattet ist, um die ihm zugedachte Rolle wahrzunehmen.

E54 – Eigenverantwortung und Kontrolle: *Bei der Informationsverwaltung und Ablieferung sowie bei der selbständigen Archivierung wird geklärt, ob die Eigenverantwortung der archivierungspflichtigen Stellen oder die Durchsetzungsmacht des Bundesarchivs gestärkt werden soll.*

15.3.5 Fortschreitende Digitalisierung

Stossrichtung 9: Zukunftsmodelle der Archivierung ins Auge fassen

Die bisher vollzogenen Digitalisierungsschritte bei der Archivierung können vereinfacht so verstanden werden, dass die einzelnen Komponenten des bisherigen, analogen Modells der Archivierung in die digitale Welt übertragen wurden, dass aber das Modell als solches bisher nicht grundsätzlich verändert wurde. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass Unterlagen als aufgezeichnete Informationen über das Verwaltungshandeln meist in Form von Dokumenten vorliegen, die in Dossiers abgelegt sind, welche wiederum in Ordnungssystemen eindeutig verortet werden können. Die Archivierung wird als physische Übergabe dieser Unterlagen ans Bundesarchiv begriffen, mit der auch eine Abtretung der Hoheit über die Unterlagen verbunden ist (eingeschränkter Zugang, keine Veränderung der Unterlagen mehr). Mit der Einführung der GEVER-Systeme wurden diese Grundprinzipien in die digitale Welt übernommen. Verschiedene punktuelle Herausforderungen im Zusammenhang mit dieser Form der Digitalisierung der Archivierung bestehen wie beschrieben in den einzelnen Teilprozessen der Archivierung. Bei diesen sind Optimierungen innerhalb dieses Modells möglich, wie etwa die konsequente Nutzung der GEVER-Systeme durch die Mitarbeitenden oder die bevorstehende Bereitstellung einer Ablieferungsschnittstelle.

Es ist jedoch nicht gesichert, dass dieses Modell sich auch in Zukunft dauerhaft und uneingeschränkt bewährt. Bereits heute zeigen sich beispielsweise bei der Archivierung der in der Verwaltung verbreiteten Fachanwendungen und Datenbanken grössere Probleme. Deren Ablieferung ans Archiv erscheint oft als aufwändig und in gewissen Fällen sogar grundsätzlich in Frage gestellt, weil die Daten teils zwar nicht mehr verändert, aber dauerhaft weiterverwendet werden. Dies hebelt das gesetzliche Kriterium der Ablieferung aus: Abzuliefern sind Unterlagen, wenn sie nicht mehr ständig benötigt werden (Art. 6 BGA). Auch sind die Möglichkeiten, diese Unterlagen einzusehen, nicht sehr nutzerfreundlich. Das Bundesarchiv und die Bundesverwaltung sollten deshalb gemeinsam über neue Formen und Modelle der Archivierung nachdenken, welche diesen Typen von Unterlagen besser entsprechen und die gleichzeitig möglichst nutzerfreundlich sind. Sonst besteht das Risiko, dass das Verwaltungshandeln in bedeutenden Teilen der Archivierung entzogen bleibt.

E53 – Neue Archivierungsmodelle prüfen: Das Bundesarchiv und die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung prüfen grundsätzlich, welche Weiterentwicklungen des Archivierungsmodells zur Überwindung der aktuellen Schwierigkeiten bei der Archivierung von Datenbanken und Fachanwendungen beitragen können. Dabei ist immer auch die Perspektive der Nutzenden im Auge zu behalten.

15.4 Weitere Empfehlungen

Neben den oben beschriebenen zentralen Herausforderungen und Stossrichtungen ergaben sich weitere Befunde, bei denen aus Sicht der Evaluation ein Anpassungsbedarf besteht oder zumindest Verbesserungsmöglichkeiten geprüft werden können. Diese *weiteren* Empfehlungen werden nachfolgend wieder in der Reihenfolge des Archivierungsprozesses wiedergegeben und jeweils kurz eingeleitet.

Informationsverwaltung (Kapitel 5)

► Ausbildungsangebot überprüfen

Die Ausbildungsangebote des Bundesarchivs zur Informationsverwaltung werden bei den anbietepflichtigen Stellen zwar gut bewertet, finden jedoch primär nur bei Spezialistinnen und Spezialisten und nicht wie durch das Bundesarchiv vorgesehen eine breite Anwendung. Möglicherweise würde auch ein eingeschränkteres Angebot, insbesondere im Bereich der Ausbildungen, ausreichen und die Ziele erreichen.

E5 – Ausbildungsangebot überprüfen: Das Bundesarchiv prüft, ob die Fokussierung auf die Ausbildung von Spezialistinnen und Spezialisten innerhalb der Bundesverwaltung ausreichen würde und welche Formate dafür geeignet sind.

Archivgut abliefern (Kapitel 7)

► Erinnerung an Ablieferung

Das Bundesarchiv könnte theoretisch aus seinem Archivierungssystem Informationen dazu ableiten, wann die anbietepflichtigen Stellen zuletzt abgeliefert haben. Damit könnte das Bundesarchiv die anbietepflichtigen Stellen an ihre Anbietepflicht erinnern und sie auf ihre Verantwortung, ihre digitalen Unterlagen zu pflegen, hinweisen. Eine solche Erinnerung durch das Bundesarchiv erfolgt jedoch nicht, da die Pflicht, die Unterlagen rechtzeitig zur Ablieferung anzumelden, bei den Verwaltungsstellen liegt.

E7 – Erinnerung an Ablieferung: Das Bundesarchiv prüft, ob es die Ämter bei der Einhaltung der Ablieferungsfristen unterstützen könnte, in dem es nach einer gewissen Dauer eine entsprechende Erinnerung versendet und Unterstützung anbietet.

► Bei neuen Fachanwendungen Archivierung mitbedenken

Die Ablieferung von Beständen ausserhalb von GEVER-Systemen ist oft mit einem hohen Aufwand verbunden. Das Problem des hohen Aufwands, das insbesondere auch im Zusammenhang mit der Ablieferung aus Fachanwendungen besteht, ist inhärent mit den Eigenschaften dieser Anwendungen verbunden. Bei verspäteter Ablieferung besteht das Risiko, dass Unterlagen bei der Archivierung nicht mehr lesbar sind. Indem die anbietepflichtigen Stellen die Archivierung bereits bei der Einführung von neuen Fachanwendungen konsequent mitbedenken und allenfalls nötige Archivierungsmodule oder Ablieferungsschnittstellen einbauen, kann der Aufwand bei einer erstmaligen Ablieferung vermindert werden.

E9 – Archivierung bei Fachanwendungen mitplanen: Es werden Massnahmen geprüft, um sicherzustellen, dass bei der Schaffung von neuen Fachanwendungen Instrumente zur Archivierung von geschäftsrelevanten Daten konzipiert und realisiert werden.

Archivgut sichern - Einzelaspekte (Kapitel 8)

► Schutzkonzept für klassifizierte digitale Unterlagen im Bundesarchiv prüfen

Einzelne Stellen vertrauen dem Bundesarchiv keine klassifizierten Daten an, weil sie deren Schutz dort als nicht gewährleistet beurteilen oder den Kreis der zugangsberechtigten Personen als zu gross erachten (Einsicht prinzipiell auch für Mitarbeitende des Bundesarchivs). Ein Hauptgrund liegt darin, dass das Bundesarchiv diese Unterlagen bislang nicht verschlüsselt archiviert. Damit verletzen diese Stellen momentan zumindest potenziell die vorgegebenen Ablieferungsfristen. Dies beeinträchtigt die Transparenz, weil nicht abgelieferte Unterlagen der Recherche anhand von Findmitteln und der Einsicht nach BGA entzogen sind.

E10 – Schutz klassifizierter Unterlagen: Der Schutz digitalisierter klassifizierter Unterlagen, die archiviert sind, ist zu prüfen und nötigenfalls zu verbessern. Eine Klassifizierung nicht mehr ständig benötigter Unterlagen darf nicht mehr zu einer Verzögerung der Ablieferung und auch nicht zu sonstigen Einschränkungen des Zugangs führen.

Schutzfristen festlegen (Kapitel 9)

► Festlegung der Schutzfristen optimieren

Für die Festlegung von verlängerten Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 1 BGA besteht ein bedeutender Ermessensspielraum, bei gleichzeitig weitgehender Autonomie der abliefernden Stellen und fehlender Transparenz über die konkreten Gründe verlängerter Schutzfristen. Dies ermöglicht potenziell uneinheitliche und unverhältnismässige Verlängerungen von Schutzfristen, begünstigt Misstrauen der Nutzenden des Bundesarchivs und untergräbt die Legitimation der verlängerten Schutzfristen selbst. Erfahrungen aus den Einsichtsverfahren werden zudem kaum genutzt, um bestehende Schutzfristen zu hinterfragen. Gleichzeitig sind Schutzfristen, die nur so lang wie wirklich nötig sind im Interesse aller Stellen, weil unnötige Einsichtsverfahren vermieden werden können.

E11 – Ermessensspielraum verringern: Die involvierten Bundesstellen prüfen, inwieweit eine Harmonisierung und Konkretisierung der Kriterien für den Schutz öffentlicher und privater Interessen in den Rechtsbereichen des Informationsschutzes (Klassifizierung), des Öffentlichkeitsprinzips und der Archivierung möglich und sinnvoll ist.

E12 – Aus Einsichtsverfahren lernen: Es wird die Machbarkeit eines Monitorings von Einsichtsbewilligungen geprüft, aus dem Anhaltspunkte über den tatsächlichen Schutzbedarf der archivierten Informationen gewonnen werden können.

► Gesuchstellende Personen von Nachweispflicht entlasten (Art. 9 Abs. 2 BGA)

Der Grundsatz, wonach bereits öffentliche Unterlagen frei zugänglich bleiben müssen, ist wie beschrieben schon wegen dem Prinzip der Einheit des Dossiers nicht verwirklicht. Doch auch die Nachweispflicht der gesuchstellenden Person gemäss Art. 9 Abs. 2 BGA, dass Unterlagen bereits veröffentlicht waren, ist gemäss bisheriger Erfahrungen unrealistisch. Es erscheint zumutbar, dass die archivierungspflichtigen Stellen künftig die Information über die Öffentlichkeit von Unterlagen vormerken (siehe auch Thema Einheit des Dossiers).

E15 – Nachweispflicht streichen: Gesuchstellende Personen sind von der Last, die Öffentlichkeit von Unterlagen vor der Archivierung nachzuweisen, zu befreien.

Archivgut zugänglich machen (Kapitel 10)

► Kundenorientierung beim zunehmend digitalisierten Zugang im Auge behalten

Nutzende wünschen sich auch nach Realisierung des Online-Zugangs zum Bundesarchiv, dass der Zugang vor Ort weiterhin möglich ist und fordern auch künftig eine professionelle Beratung, weil die Archivrecherche anspruchsvoll ist. Die Information über die Lücken des Online-Katalogs (Unterlagen nach Art. 11 BGA) ist verbesserungswürdig.

E16 – Kundenbedürfnisse beachten: Das Bundesarchiv behält die Bedürfnisse der Bundesverwaltung und der externen Kunden betreffend Unterstützung bei der Online-Recherche und vor Ort im Auge und richtet sein Angebot entsprechend aus.

E17 – Lücken im Online-Katalog: Das Bundesarchiv informiert die Nutzenden transparent über die Lücken des Online-Katalogs bei Unterlagen, die nach Art. 11 BGA verlängert geschützt sind.

► *Digitalisierung und Umgang mit besonders schützenswerten Personendaten*

Das Bundesarchiv schränkt aktuell die Online-Recherche ein, weil Informationen darüber fehlen, ob besonders schützenswerte Personendaten in den Unterlagen selbst oder in ihren Findmitteln vorhanden sind. Nach Unterlagen, die nach Art. 11 Abs. 1 BGA verlängert geschützt sind, kann nur in einem lokalen Katalog recherchiert werden, auch wenn vermutlich die Mehrheit der Findmittel selbst keine besonders schützenswerten Personendaten enthalten; und digital archivierte Unterlagen werden erst nach 50 Jahren für die Volltext-Recherche freigegeben, weil ein Teil der Dossiers besonders schützenswerte Personendaten enthalten (Volltext wird zum Findmittel).

Der Verzicht auf die Online-Volltextrecherche in Dossiers mit abgelaufener normaler Schutzfrist von 30 Jahren beschneidet jedoch erheblich die Vorteile bei der Recherche, die sich durch die Digitalisierung ergeben haben. Deshalb sollte bei künftigen Ablieferungen alles unternommen werden, die Informationen über ihren Gehalt an besonders schützenswerten Personendaten in den Metadaten festzuhalten, damit das Potenzial der Online-Recherche ausgeschöpft werden kann. Bei der Vergabe der Metadaten sollte zudem möglichst vermieden werden, dass die Findmittel selbst besonders schützenswert sind.

Wenn dies gewährleistet werden kann, muss die Dauer der Schutzfrist von Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten künftig nicht mehr aus der Frage abgeleitet werden, ob diese nach Personennamen erschlossen sind oder nicht. Vielmehr ergibt sich eine sinnvolle Schutzfrist aus Plausibilitätsüberlegungen zur Frage, wie lange der Schutzbedarf im konkreten Fall tatsächlich währt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt sich eine Überprüfung von Art. 11 Abs. 1 BGA sowohl hinsichtlich des Kriteriums «Erschliessung nach Personennamen» als auch hinsichtlich der fixen Schutzfrist von 50 Jahren.

Für bereits abgelieferte Unterlagen, die nicht unter Art. 11 BGA fallen, wäre es wünschenswert, dass die fehlenden Informationen darüber, ob sie besonders schützenswerte Personendaten enthalten, rückwirkend erschlossen werden könnten. Dann könnte die Schutzfrist dieser Altbestände gleich geregelt werden wie jene der neu abgelieferten Bestände. Ob und in welchem Zeitraum ein entsprechendes Bereinigungsprojekt realistisch ist, kann die Evaluation nicht beurteilen. Wenn diese Bereinigung vorderhand nicht gelingt, benötigen diese bereits abgelieferten Bestände möglicherweise weiterhin eine Zugangsregelung, die sich an der bisherigen Regel orientiert.

Schliesslich ist auch zu klären, wie künftig datenschutzkonform nach Unterlagen recherchiert werden kann, die aufgrund von besonders schützenswerten Personendaten in den Findmitteln der Online-Recherche entzogen bleiben müssen.

E18 – Metadaten zu Art. 11 BGA: Künftige Ablieferungen enthalten in den Metadaten zuverlässige Informationen mindestens auf Stufe Dossier darüber, ob sie im Inhalt und in den Metadaten selbst besonders schützenswerte Personendaten enthalten.

E19 – Schutzkonzept von Art. 11 Abs. 1 BGA überdenken: Es wird geprüft, ob die Schutzfrist von Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten künftig aufgrund der Dauer des Schutzbedarfs der betreffenden Unterlagen festgelegt werden kann, statt wie bisher aufgrund der Frage, ob sie nach Personennamen erschlossen sind oder nicht. Der Umgang mit Altbeständen erfordert evtl. eine separate Regelung, wenn deren Erschliessung analog E18 nicht möglich ist.

E20 – Recherche in Findmitteln: Das Bundesarchiv prüft, wie eine rechtskonforme Recherche in Unterlagen möglich ist, wenn deren Findmittel besonders schützenswerte Personendaten enthalten.

Einsicht während der Schutzfrist ermöglichen (Kapitel 11)

► Prozess der Gesuchsprüfung und Einsicht optimieren

Aus Sicht der abliefernden Stellen ist die Zusammenarbeit mit dem Bundesarchiv beim Prozess der Einsichtsgesuche weitgehend zufriedenstellend. Zu bemängeln sind für die Nutzenden teils lange Bearbeitungsdauern und ein fehlender Informationsaustausch zwischen Gesuchstellenden und abliefernden Stellen. Dieser hätte das Potenzial, gegenseitiges Verständnis zu fördern. Schliesslich könnte das Einsichtsverfahren entlastet werden, wenn die Sichtung von Unterlagen, bei denen noch nicht die Verwertung im Vordergrund steht, vereinfacht werden könnte. Zu denken wäre entweder an eine Durchsicht des Dossiers durch das Bundesarchiv oder allenfalls die Schaffung einer speziellen Gesuchskategorie, mit der bloss eine Durchsicht, aber noch keine Verwertung der Unterlagen erwirkt werden kann. In einem zweiten Schritt könnte die Person dann gezielt auch um die Verwertung der sie interessierenden Unterlagen ersuchen.

E21 – Lange Wartezeiten verhindern: Das Bundesarchiv und die abliefernden Stellen prüfen und ergreifen Massnahmen, um mehrmonatige Bearbeitungszeiten zu verhindern.

E22 – Informationsaustausch: Das Bundesarchiv ermöglicht auf Wunsch der beteiligten Parteien den direkten Informationsaustausch zwischen den Parteien, leitet Erstbegründungen der abliefernden Stellen weiter, wenn diese einverstanden sind, und macht diese Praxis allgemein bekannt.

E23 – Sichtung von Dossiers erleichtern: Es wird geprüft, ob für die blossige Sichtung von Dossiers Erleichterungen geschaffen werden können (z.B. durch eine inhaltliche Sichtung durch das Bundesarchiv oder ein zweistufiges Verfahren).

► Einheitliche Beurteilung von Einsichtsgesuchen fördern

Bei Einsichtsgesuchen in Unterlagen, bei denen es um den Schutz von öffentlichen oder privaten Interessen geht (Art. 12 BGA), besteht ein bedeutender Ermessensspielraum bei gleichzeitig wenigen Koordinations- und Vereinheitlichungsbestrebungen. Dies ermöglicht

potenziell uneinheitliche und unverhältnismässige Entscheide zu Einsichtsgesuchen und begünstigt das Misstrauen der Nutzenden des Bundesarchivs. Ein Beispiel für eine ungleiche Behandlung von Gesuchen betrifft die Frage, wie der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 13 Abs. 2 BGA zu interpretieren sei. Zumindest eine Stelle orientiert sich am Prinzip «Einmal freigegeben = immer freizugeben» («access to one – access to all»), während andere frühere Entscheide lediglich als Indiz nehmen, aber das Gesuch immer vor dem Hintergrund der konkret vorgelegten Begründung prüfen. Verbesserungen wären möglich, wenn das Bundesarchiv aktiver über allgemeine Grundsätze informieren würde und sicherstellen würde, dass die zuständigen Stellen über frühere Entscheide zu gleichen Dossiers konsequent informiert werden.

E24 – Gleichbehandlungskonzept des BGA anwenden: Die teils noch gelebte Praxis, dass einmal freigegebene Unterlagen immer freizugeben sind, entspricht nicht dem vom BGA vorgesehenen Konzept der Gleichbehandlung unter gleichen Bedingungen. Sie ist deshalb aufzugeben.

E25 – Informationsauftrag des Bundesarchivs: Das Bundesarchiv informiert die nachforschenden Personen und die Stellen transparent und aktuell über allgemein geltende Grundsätze der Gesuchsprüfung, etwa auf dem Weg eines Merkblatts (z.B. Gleichbehandlungskonzept, Umgang mit Mitberichten, Grenzen der Einheit des Dossiers).

E26 – Frühere Entscheide konsequent berücksichtigen: Soweit die Stellen dazu nicht selbst in der Lage sind, stellt das Bundesarchiv sicher, dass sie über ihre früheren Entscheide zu gleichen Dossiers informiert werden.

E29 – Informationen zu Auflagen: Das Bundesarchiv informiert abliefernde Stellen und gesuchstellende Personen anhand einer Beispielliste über rechtskonforme Auflagen und ihren konkreten Sinn und Zweck.

► Gesetz und punktuell abweichende Praxis in Einklang bringen

In zwei speziellen Konstellationen wird in der Praxis den gesetzlichen Vorgaben nicht nachgelebt: So müsste bei nicht personenbezogenen Nachforschungen in Unterlagen, die nach Art. 11 Abs. 1 BGA verlängert geschützt sind, eigentlich das Departement und nicht die abliefernde Stelle über Einsichtsgesuche entscheiden (Art. 11 Abs. 3 BGA). Auch sind eigentlich gemäss Art. 13 Abs. 1 BGA keine Einsichtsgesuche für Unterlagen vorgesehen, die nach Art. 12 Abs. 2 verlängert geschützt sind (Schutz aufgrund privater oder öffentlicher Interessen einzelner Unterlagen statt ganzer Kategorien). Hier sind Gesetz und Praxis künftig in Einklang zu bringen.

Auch die informelle Praxis der «Wiedererwägung», bei der es sich faktisch um einen Widerruf handelt, sollte, wenn sie fortbestehen soll, formell verankert werden. Das Bundesarchiv ermöglicht auf diesem Weg ein Nachhaken der gesuchstellenden Person und ein Einlenken der zuständigen Stelle nach einer Ablehnung eines Einsichtsgesuchs, ohne dass der hochschwellige Rechtsweg beschritten werden muss. Mit einer formellen Verankerung steht der Widerruf allen Nutzenden des Bundesarchivs gleichermassen zur Verfügung.

E28 – Gesetz und Praxis: Soll bei Einsichtsgesuchen für nicht personenbezogene Nachforschungen in Unterlagen, die nach Art. 11 Abs. 1 BGA verlängert geschützt sind, sowie Einsichtsgesuche in Unterlagen, die nach Art. 12 Abs. 2 verlängert geschützt sind, weiterhin gleich verfahren werden wie bei übrigen Gesuchen, so sind Art. 11 Abs. 3 BGA sowie Art. 13 Abs. 1 BGA entsprechend anzupassen. Alternativ ist die jetzt gesetzeswidrige Praxis aufzugeben.

E32 – Widerruf: Soll an der bisherigen Möglichkeit des Widerrufs (so genannte «Wiedererwägung») festgehalten werden, so wird diese explizit im BGA verankert.

► *Auskunft für betroffene Personen weiter optimieren*

Das Bundesarchiv gewährt den Personen, die Einsicht in sie betreffende Unterlagen nehmen wollen, professionelle und umfangreiche Unterstützung. Unsicher ist, ob die betroffenen Personen über die Grenzen der eigenständigen Recherche informiert sind, weshalb ein Ausbau der Information und eine gezieltere Ansprache wünschenswert wären. Die Ausnahmebestimmung zum Auskunftsrecht (Vereinbarkeit mit rationeller Verwaltungsführung, Art. 15 Abs. 2 BGA) soll das Bundesarchiv vor einer Überlastung schützen. Gemäss Rechtsprechung und Lehre ist diese Einschränkung restriktiv auszulegen. Damit soll verhindert werden, dass das Recht auf Zugang zu Personendaten umgangen wird.

E34 – Information betroffener Personen: Personen, die im Bundesarchiv nach Unterlagen über sich selbst suchen, werden auf der Website des Bundesarchivs gezielt angesprochen und über die Möglichkeiten und Grenzen der Recherche informiert.

E35 – Ausnahmebestimmung im Auskunftsrecht: Das Bundesarchiv interpretiert die Ausnahmebestimmung von Art. 15 Abs. 2 BGA zum Auskunftsrecht betroffener Personen restriktiv und zieht in jedem Fall auch das spezifische Interesse der gesuchstellenden Person in Betracht und nicht nur das eigene Interesse an einer rationellen Führung seiner Unterlagen.

Selbständige Archivierung (Kapitel 12)

► *Rechtlich vorgegebenen Mindeststandard des Zugangs gewährleisten*

Die Zugangsmöglichkeiten zum Archivgut der selbständig archivierenden Stellen sind unterschiedlich ausgebaut, was angesichts der Heterogenität der selbständig archivierenden Stellen nachvollziehbar ist. Allerdings ist der rechtliche Mindeststandard nicht überall konsequent eingehalten. Hier ist Abhilfe zu schaffen.

E39 – Zugang bei selbständiger Archivierung: Die selbständig archivierenden Stellen gewährleisten freien Zugang zu ihren Findmitteln.

E40 – Rechtsmittelbelehrung: Die selbständig archivierenden Stellen versehen Ablehnungen von Einsichtsgesuchen mit einer Rechtsmittelbelehrung.

E41 – Zugang durchsetzen: Das Bundesarchiv fordert die Einhaltung des rechtlichen Mindeststandards zum Zugang bei den selbständig archivierenden Stellen konsequent ein.

Anhang 1: Empfehlungen

Kapitel 4 – Geltungsbereich des BGA

- **E1 – Verhältnis zum RVOG klären:** Das BGA orientiert sich bezüglich der Begrifflichkeit im Geltungsbereich der Bundesverwaltung konsequent am RVOG. Die entsprechenden Listen im Anhang der VBGA werden entweder konsequent nachgeführt oder es wird auch im Bereich der dezentralen Verwaltung auf den Anhang der RVOG verwiesen (allenfalls mit einer Ausnahmeliste).
- **E2 – Inventar:** Das Bundesarchiv oder eine andere Stelle führt ein möglichst umfassendes Inventar aller Personen des privaten und öffentlichen Rechts, denen Vollzugsaufgaben übertragen werden.
- **E3 – Archivierung mitbedenken:** Werden Bundesaufgaben neu an Dritte vergeben oder bereits übertragene Aufgaben angepasst, so ist die Archivierung gemäss den Grundsätzen des BGA im Auftrag zu berücksichtigen.
- **E4 – Kosten der Ablieferung:** Es wird geprüft, ob die dem BGA unterstellten Stellen, die nach heutigem Recht selbständig archivieren dürfen oder müssen, künftig von einer Gebühr befreit werden sollten, wenn sie beim Bundesarchiv archivieren.

Kapitel 5 – Informationsverwaltung

- **E5 – Ausbildungsangebot überprüfen:** Das Bundesarchiv prüft, ob die Fokussierung auf die Ausbildung von Spezialistinnen und Spezialisten innerhalb der Bundesverwaltung ausreichen würde und welche Formate dafür geeignet sind.
- **E6 – Qualitätssicherung der Informationsverwaltung sicherstellen:** Die Qualitätssicherung bei der Umsetzung der Informationsverwaltung in der Praxis der anbietepflichtigen Stellen ist in geeigneter Form sicherzustellen (Kombinierbare Varianten: Kontrolle durch Bundesarchiv, Selbstkontrolle durch anbietepflichtige Stellen, Evaluation).

Kapitel 7 – Archivgut abliefern

- **E7 – Erinnerung an Ablieferung:** Das Bundesarchiv prüft, ob es die Ämter bei der Einhaltung der Ablieferungsfristen unterstützen könnte, in dem es nach einer gewissen Dauer eine entsprechende Erinnerung versendet und Unterstützung anbietet.
- **E8 – «Ablieferungsstau» auflösen:** Es wird ein spezielles Aufräumprojekt für die noch analogen Bestände der Bundesverwaltung, deren Ablieferung überfällig ist, geprüft.
- **E9 – Archivierung bei Fachanwendungen mitplanen:** Es werden Massnahmen geprüft, um sicherzustellen, dass bei der Schaffung von neuen Fachanwendungen Instrumente zur Archivierung von geschäftsrelevanten Daten konzipiert und realisiert werden.

Kapitel 8 – Archivgut sichern - Einzelaspekte

- **E10 – Schutz klassifizierter Unterlagen:** Der Schutz digitalisierter klassifizierter Unterlagen, die archiviert sind, ist zu prüfen und nötigenfalls zu verbessern. Eine Klassifizierung nicht mehr ständig benötigter Unterlagen darf nicht mehr zu einer Verzögerung der Ablieferung und auch nicht zu sonstigen Einschränkungen des Zugangs führen.

Kapitel 9 – Schutzfristen festlegen

- **E11 – Ermessensspielraum verringern:** Die involvierten Bundesstellen prüfen, inwieweit eine Harmonisierung und Konkretisierung der Kriterien für den Schutz öffentlicher und privater Interessen in den Rechtsbereichen des Informationsschutzes (Klassifizierung), des Öffentlichkeitsprinzips und der Archivierung möglich und sinnvoll ist.
- **E12 – Aus Einsichtsverfahren lernen:** Es wird die Machbarkeit eines Monitorings von Einsichtsbewilligungen geprüft, aus dem Anhaltspunkte über den tatsächlichen Schutzbedarf der archivierten Informationen gewonnen werden können.
- **E13 – Kontrolle verlängerter Schutzfristen:** Die Festlegung verlängerter Schutzfristen aufgrund überwiegender öffentlicher oder privater Interessen unterliegt einer Kontrolle durch eine von den abliefernden Stellen möglichst unabhängige Instanz.
- **E14 – Veröffentlichung von Begründungen:** Die Begründungen der abliefernden Stelle für verlängerte Schutzfristen werden veröffentlicht. Bei der Online-Suche wird bei Unterlagen in Schutzfrist über die Art der Schutzfrist informiert und auf die konkrete Begründung verwiesen.
- **E15 – Nachweispflicht streichen:** Gesuchstellende Personen sind von der Last, die Öffentlichkeit von Unterlagen vor der Archivierung nachzuweisen, zu befreien.

Kapitel 10 – Archivgut zugänglich machen

- **E16 – Kundenbedürfnisse beachten:** Das Bundesarchiv behält die Bedürfnisse der Bundesverwaltung und der externen Kunden betreffend Unterstützung bei der Online-Recherche und vor Ort im Auge und richtet sein Angebot entsprechend aus.
- **E17 – Lücken im Online-Katalog:** Das Bundesarchiv informiert die Nutzenden transparent über die Lücken des Online-Katalogs bei Unterlagen, die nach Art. 11 BGA verlängert geschützt sind.
- **E18 – Metadaten zu Art. 11 BGA:** Künftige Ablieferungen enthalten in den Metadaten zuverlässige Informationen mindestens auf Stufe Dossier darüber, ob sie im Inhalt und in den Metadaten selbst besonders schützenswerte Personendaten enthalten.
- **E19 – Schutzkonzept von Art. 11 Abs. 1 BGA überdenken:** Es wird geprüft, ob die Schutzfrist von Unterlagen mit besonders schützenswerten Personendaten künftig

aufgrund der Dauer des Schutzbedarfs der betreffenden Unterlagen festgelegt werden kann, statt wie bisher aufgrund der Frage, ob sie nach Personennamen erschlossen sind oder nicht. Der Umgang mit Altbeständen erfordert evtl. eine separate Regelung, wenn deren Erschliessung analog E18 nicht möglich ist.

- **E20 – Recherche in Findmitteln:** Das Bundesarchiv prüft, wie eine rechtskonforme Recherche in Unterlagen möglich ist, wenn deren Findmittel besonders schützenswerte Personendaten enthalten.

Kapitel 11 – Einsicht während der Schutzfrist ermöglichen

- **E21 – Lange Wartezeiten verhindern:** Das Bundesarchiv und die abliefernden Stellen prüfen und ergreifen Massnahmen, um mehrmonatige Bearbeitungszeiten zu verhindern.
- **E22 – Informationsaustausch:** Das Bundesarchiv ermöglicht auf Wunsch der beteiligten Parteien den direkten Informationsaustausch zwischen den Parteien, leitet Erstbegründungen der abliefernden Stellen weiter, wenn diese einverstanden sind, und macht diese Praxis allgemein bekannt.
- **E23 – Sichtung von Dossiers erleichtern:** Es wird geprüft, ob für die blossе Sichtung von Dossiers Erleichterungen geschaffen werden können (z.B. durch eine inhaltliche Sichtung durch das Bundesarchiv oder ein zweistufiges Verfahren).
- **E24 – Gleichbehandlungskonzept des BGA anwenden:** Die teils noch gelebte Praxis, dass einmal freigegebene Unterlagen immer freizugeben sind, entspricht nicht dem vom BGA vorgesehenen Konzept der Gleichbehandlung unter gleichen Bedingungen. Sie ist deshalb aufzugeben.
- **E25 – Informationsauftrag des Bundesarchivs:** Das Bundesarchiv informiert die nachforschenden Personen und die Stellen transparent und aktuell über allgemein geltende Grundsätze der Gesuchsprüfung, etwa auf dem Weg eines Merkblatts (z.B. Gleichbehandlungskonzept, Umgang mit Mitberichten, Grenzen der Einheit des Dossiers).
- **E26 – Frühere Entscheide konsequent berücksichtigen:** Soweit die Stellen dazu nicht selbst in der Lage sind, stellt das Bundesarchiv sicher, dass sie über ihre früheren Entscheide zu gleichen Dossiers informiert werden.
- **E27 – Kann-Formulierung in Art. 13 aufgeben:** Im Rahmen der nächsten Revision des BGA wird die Kann-Formulierung betreffend der Einsicht aufgegeben.
- **E28 – Gesetz und Praxis:** Soll bei Einsichtsgesuchen für nicht personenbezogene Nachforschungen in Unterlagen, die nach Art.11 Abs. 1 BGA verlängert geschützt sind, sowie Einsichtsgesuche in Unterlagen, die nach Art.12 Abs. 2 verlängert geschützt sind, weiterhin gleich verfahren werden wie bei übrigen Gesuchen, so sind Art. 11 Abs. 3 BGA sowie Art. 13 Abs. 1 BGA entsprechend anzupassen. Alternativ ist die jetzt gesetzeswidrige Praxis aufzugeben.

- **E29 – Informationen zu Auflagen:** Das Bundesarchiv informiert abliefernde Stellen und gesuchstellende Personen anhand einer Beispielliste über rechtskonforme Auflagen und ihren konkreten Sinn und Zweck.
- **E30 – Schlichtungsverfahren:** Ein niederschwelligeres Verfahren zur Lösung von Konflikten über die Einsicht in archivierte Unterlagen – evtl. nach dem Vorbild des BGÖ – wird geprüft.
- **E31 – Ausnahmen vom Rechtsmittelverfahren hinterfragen:** Ausnahmen vom Rechtsmittelverfahren, wie sie heute für Stellen gelten, die zwar dem BGA, aber nicht dem VwVG unterstellt sind, sind daraufhin zu prüfen, ob sie begründet sind; wenn dies nicht der Fall ist, sind sie aufzuheben.
- **E32 – Widerruf:** Soll an der bisherigen Möglichkeit des Widerrufs (so genannte «Wiedererwägung») festgehalten werden, so wird diese explizit im BGA verankert.
- **E33 – Kostenlose Verfügungen:** Ablehnende Verfügungen für Einsichtsgesuche sind kostenlos.
- **E34 – Information betroffener Personen:** Personen, die im Bundesarchiv nach Unterlagen über sich selbst suchen, werden auf der Website des Bundesarchivs gezielt angesprochen und über die Möglichkeiten und Grenzen der Recherche informiert.
- **E35 – Ausnahmebestimmung im Auskunftsrecht:** Das Bundesarchiv interpretiert die Ausnahmebestimmung von Art. 15 Abs. 2 BGA zum Auskunftsrecht betroffener Personen restriktiv und zieht in jedem Fall auch das spezifische Interesse der gesuchstellenden Person in Betracht und nicht nur das eigene Interesse an einer rationellen Führung seiner Unterlagen.

Kapitel 12 – Selbständige Archivierung

- **E36 – Anspruch selbständige Archivierung:** Die Kluft zwischen den weitgehend vom Bundesarchiv konkretisierten Ansprüchen an die selbständige Archivierung und deren Umsetzung ist zu beheben. Inwieweit hierfür mehr Ressourcen (beim Bundesarchiv oder den Stellen) zur Verfügung gestellt werden müssen, oder die Dursetzungsmacht des Bundesarchivs zu stärken ist, ist politisch zu entscheiden.
- **E37 – Rechtliche Klärung für selbständige Archivierung:** Es ist zu prüfen, inwieweit im BGA und der VBGA folgende Aspekte der selbständigen Archivierung präziser geregelt werden können: Pflichten, die aus den Grundsätzen des Gesetzes folgen; Trennlinie zwischen archivierungspflichtigen und nicht archivierungspflichtigen Tätigkeiten bei autonomen Anstalten und weiteren verwaltungsexternen Akteuren mit übertragenen Vollzugsaufgaben.
- **E38 – Mindeststandard Geschäftsverwaltung:** Für selbständig archivierende Stellen wird die Einführung eines allgemeingültigen Mindeststandards der Geschäftsverwaltung geprüft, der unabhängig von der Archivierung gilt.
- **E39 – Zugang bei selbständiger Archivierung:** Die selbständig archivierenden Stellen gewährleisten freien Zugang zu ihren Findmitteln.

- **E40 – Rechtsmittelbelehrung:** Die selbständig archivierenden Stellen versehen Ablehnungen von Einsichtsgesuchen mit einer Rechtsmittelbelehrung.
- **E41 – Zugang durchsetzen:** Das Bundesarchiv fordert die Einhaltung des rechtlichen Mindeststandards zum Zugang bei den selbständig archivierenden Stellen konsequent ein.

Kapitel 13 – BGA und Öffentlichkeitsprinzip

- **E42 – Koordination BGA – BGÖ:** Der Gesetzgeber legt explizit fest, welches Recht bei Einsicht in archivierte BGÖ-Dokumente während der Schutzfrist anzuwenden ist. Als Varianten kommen das BGA, das BGÖ und der Grundsatz des vorteilhafteren Rechts in Frage. Die Möglichkeit einer Einsicht in gesamte Dossiers unter Auflagen, wie sie das BGA vorsieht, ist in jedem Fall auch für Dossiers mit BGÖ-Dokumenten zu erhalten, ebenso der Grundsatz der Gebührenfreiheit.
- **E43 – Harmonisierung BGA – BGÖ:** Es wird die Möglichkeit einer Harmonisierung der materiellen Einsichtshürden und des Verfahrensrechts von BGA und BGÖ geprüft.
- **E44 – Einsichtskonzepts des BGA überprüfen:** Das Einsichtskonzept der Art. 9 bis 13 BGA wird im Lichte des BGÖ, der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der Verpflichtungen der Schweiz aufgrund der Aarhus-Konvention grundsätzlich auf seine Rechtmässigkeit überprüft und nötigenfalls an diese Rechtsentwicklungen angepasst.
- **E45 – Vertiefende Abklärungen:** Die in den vorstehenden Empfehlungen E42 bis E44 genannten Punkte werden vertieft abgeklärt. Neben einem Rechtsgutachten werden dabei auch Praxiserfahrungen in den Kantonen und in anderen Ländern berücksichtigt.
- **E46 – Über BGÖ-Zugang informieren:** Das Bundesarchiv informiert die Nutzenden aktiv über die Zugangsmöglichkeiten nach BGÖ und die Unterschiede zum Einsichtsverfahren nach BGA.
- **E47 – Einheit Dossier und BGÖ:** Das Bundesarchiv informiert insbesondere die Nutzenden und die anbietepflichtigen Stellen aktiv über die Möglichkeit, zur Herausgabe von BGÖ-Dokumenten bei Bedarf die Einheit des Dossiers aufzubrechen.

Kapitel 14 – Querschnittsthemen

- **E48 – Ausnahmen von der Einheit Dossier:** Die archivierungspflichtigen Stellen und das Bundesarchiv weichen vom Prinzip der Einheit des Dossiers ab, wenn für die Einsicht nur einzelne schutzwürdige Dokumente aus einem Dossier entfernt werden müssen oder nur einzelne nicht schutzwürdige Dokumente nachgefragt werden. Diese Möglichkeit wird transparent kommuniziert.

- **E49 – Zugang zu BGÖ-Dokumenten:** Soll nach der Archivierung ein gleichwertiger Zugang zu BGÖ-Dokumenten bestehen wie zuvor (vgl. Empfehlung E42 (Koordination BGA – BGÖ)), wird für deren Herausgabe vom Prinzip der Einheit des Dossiers abgewichen.
- **E50 – Kosten-Nutzenanalyse zu Subdossiers:** Die Möglichkeit, künftig auch Subdossiers abzuliefern und die Erschliessung im Archiv, auf diese Ebene auszuweiten, wird geprüft. Es sind die Kosten und der Nutzen für alle involvierten Akteure (Nutzende, abliefernde Stellen, Bundesarchiv) abzuwägen.
- **E51 – Erschliessungspotenziale auf Ebene Dokumente:** Es wird geprüft, wie mittel- bis langfristig die Potenziale der digitalen Informationsverwaltung für eine verbesserte Erschliessung (auch) der archivierten Unterlagen auf Ebene Dokument genutzt werden können.
- **E52 – Rechtliche Klärung:** Es wird geprüft, ob Rechtsänderungen nötig sind, um ein Abrücken vom Dossier als kleinste Einheit der Archivierung zu ermöglichen.
- **E53 – Neue Archivierungsmodelle prüfen:** Das Bundesarchiv und die zuständigen Stellen der Bundesverwaltung prüfen grundsätzlich, welche Weiterentwicklungen des Archivierungsmodells zur Überwindung der aktuellen Schwierigkeiten bei der Archivierung von Datenbanken und Fachanwendungen beitragen können. Dabei ist immer auch die Perspektive der Nutzenden im Auge zu behalten.
- **E54 – Eigenverantwortung und Kontrolle:** Bei der Informationsverwaltung und Ablieferung sowie bei der selbständigen Archivierung wird geklärt, ob die Eigenverantwortung der archivierungspflichtigen Stellen oder die Durchsetzungsmacht des Bundesarchivs gestärkt werden soll.

Anhang 2: Evaluationsfragen

Übersicht über alle Fragen

Nachfolgende Tabelle umfasst die Evaluationsfragen und dokumentiert die Anpassungen gegenüber dem Pflichtenheft, die bei der Erarbeitung des Evaluationskonzepts in Absprache mit dem Bundesarchiv erfolgten. Die durchgestrichenen Fragen entsprechen der ursprünglichen Version im Pflichtenheft.

0: Geltungsbereich des BGA (Im Verlauf der Evaluation ergänzt)
Gelt.1 (Neue Frage): Regeln das BGA und die Vollzugserlasse den Geltungsbereich des BGA und die Abgrenzung zwischen anbietepflichtigen und selbständig archivierenden Stellen klar?
1: Informationsverwaltung
1.1: Ist der Vollzug im Bereich der Informationsverwaltung zielführend und effizient? (Beratung und Ausbildung im Informationsmanagement)
1.1.1: Ist das Beratungs- und Ausbildungsangebot des BAR im Bereich des Informationsmanagements für die anbietepflichtigen Stellen ausreichend, zielführend und zweckmässig?
1.1.2: a) Bewirtschaften die Stellen ihre Informationen einheitlich, systematisch und nachvollziehbar gemäss den Vorgaben des BAR? b) Werden Informationen als Ressource fürs Wissensmanagement genutzt?
1.1.3: a) Übt das BAR seine Weisungskompetenz im Bereich der Informationsverwaltung zielführend und zweckmässig aus (z.B. im Bereich Anpassungen Ordnungssystem)? b) Ist die Weisungsbefugnis im Zusammenhang mit anderen gesetzlichen Vorgaben (z.B. GEVER-Verordnung) ausreichend, bzw. ist die Aufgabenverteilung klar und zielführend?
2: Archivgut bestimmen
2.1: Bieten die anbietepflichtigen Stellen ihre geschäftsrelevanten Unterlagen gemäss Vorgaben dem Bundesarchiv zur Archivierung an ? (Vollzug der Anbietepflicht)
2.1.1: Kennen die Verwaltungsstellen die Anbietepflicht von geschäftsrelevanten Unterlagen und sind die Zuständigkeiten und Abläufe klar?
2.1.2: a) Sind funktionierende Instrumente im Einsatz, die sicherstellen, dass die anbietepflichtigen Stellen ihre geschäftsrelevanten Unterlagen regelmässig zur Übernahme anbieten? b) Ist die Unterstützung ausreichend?
2.2: Ist der Vollzug im Bereich der Ermittlung der Archivwürdigkeit zielführend und effizient? (Vollzug der Bewertung)
2.2.1: Ist der Prozess zur Ermittlung der Archivwürdigkeit zielführend, zweckmässig und wirtschaftlich?
2.2.2: Sind die Vorgaben, Informationen und die Koordination bei der Bewertung seitens BAR für die Stellen ausreichend, zielführend und zweckmässig?

3: Archivgut sichern
3.1: Ist der Vollzug zur Sicherung des Archivguts zielführend und effizient? (Vollzug der Übernahme und Sicherung)
3.1.1: Funktioniert der Prozess der Übernahme des Archivguts zielführend und effizient?
3.1.2: Sichert (erhalten und schützen) das BAR die analogen und digitalen Unterlagen ausreichend (Lesbarkeit, Datensicherheit inkl. Schutzbedarf gemäss DSG und ISchV etc.)? Sichert das BAR die analogen und digitalen Unterlagen ausreichend, um allen relevanten gesetzlichen Vorgaben zu genügen (z.B. DSG, ISchV)?
4: Zugang gewährleisten
4.1: Funktioniert der Prozess der Vergabe der Schutzfristen zweckmässig und zielführend? (Vollzug bei der Vergabe von Schutzfristen)
4.1.1: a) Genügen die Vorgaben des BGA, um die Vergabe von Schutzfristen durch die Stellen möglichst einheitlich zu gestalten? b) Gibt es Schwierigkeiten bei der Vergabe?
4.1.2: Genügen die Vorgaben des BGA zur Vergabe von verlängerten Schutzfristen um sicherzustellen, dass der Grundsatz der freien Einsichtnahme und berechnigte Schutzinteressen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinanderstehen?
4.1.3: Wird die Vergabe von verlängerten Schutzfristen durch die Stellen gut begründet und ist sie verhältnismässig?
4.1.4: Besteht für die Öffentlichkeit genügend Transparenz über die Vergabe der verlängerten Schutzfristen und den Prozess für die Einsichtnahme?
4.2: Sind die Instrumente zur Suche im Archivgut zielführend, transparent und effizient? (Instrumente für Suche im Archivgut und Zugangsangebot)
4.2.1: Ist das Zugangsangebot des BAR (Informationen, Findmittel, Online-Suche etc.) für die Nutzenden zielführend sowie qualitativ und quantitativ zufriedenstellend? Genügen die zur Verfügung gestellten Suchinstrumente des BAR, um effizient Einsicht in archivierte Unterlagen nehmen zu können?
4.2.2: Welche Schwierigkeiten haben die Nutzenden des Bundesarchivs bei der Einsichtnahme ins Archivgut? Welche Verbesserungen sind angezeigt?
4.3: Ist die Einsichtnahme in Unterlagen während der Schutzfrist zweckmässig, zielführend und effizient? (Vollzug Einsichtspraxis während der Schutzfrist)
4.3.1: Bei der Bearbeitung von Einsichtsgesuchen sind sowohl die Interessen des Gesuchstellenden wie auch berechtigten Schutzinteressen in einem ausgewogenen Verhältnis abzuwägen. a) Bearbeiten die Stellen die Einsichtsgesuche anhand einheitlicher Kriterien, wägen sie die Interessen in einem ausgewogenen Verhältnis ab und werden dabei die gesetzlichen Vorgaben eingehalten? b) Sind die Vorgaben des BGA in Sachen Einsichtsgesuche ausreichend?
4.3.2: a) Werden Auflagen von den Stellen nach einheitlichen Kriterien/sachgerecht vergeben? b) Genügen die Vorgaben des BGA?
4.3.3: Ist die Zusammenarbeit des BAR mit den Stellen beim Prozess der Einsichtsgesuche zufriedenstellend bezüglich Effizienz und Beratung?
4.3.4: Funktioniert die Auskunftserteilung an betroffene Personen zweckmässig und ist der Prozess für alle Beteiligten transparent?
4.3.5: Sind die vorhandenen Rechtsmittel bei Einsichtsgesuchsverweigerung zielführend und zweckmässig und ist der Prozess transparent und effizient?

Kontext und weitere Aspekte
Selb: (Selbständig Archivierende) Genügen die Vorgaben des BGA, um eine einheitliche Archivierungspraxis und die Nachvollziehbarkeit der Geschäfte der selbständig archivierenden Stellen gewährleisten zu können?
Selb.1: Genügen die Vorgaben des BGA um eine effiziente und effektive Zusammenarbeit der selbständig archivierenden Stellen mit dem BAR sicherzustellen?
Selb.2: Ist die Zusammenarbeit des BAR mit den selbständig archivierenden Stellen bezüglich Effizienz, Beratung und Koordination zufriedenstellend? Sehen die Stellen Verbesserungsmöglichkeiten?
Selb.3: Bewirtschaften die selbständig archivierenden Stellen ihre Informationen einheitlich, systematisch und nachvollziehbar gemäss den Vorgaben?
Selb.4: Sichern (erhalten und schützen) die selbständig archivierenden Stellen die analogen und digitalen Unterlagen ausreichend (Lesbarkeit, Datensicherheit inkl. Schutzbedarf gemäss DSG und ISchV etc.)? Sichern die selbständig archivierenden Stellen die analogen und digitalen Unterlagen ausreichend, um allen relevanten gesetzlichen Vorgaben zu genügen (z.B. DSG, ISchV)?
Selb.5: Ist der Zugang zum Archivgut der selbständig archivierenden Stellen gemäss den Vorgaben des BGA sichergestellt, zielführend und zweckmässig?
Digi: Ermöglicht das BGA auch im digitalen Bereich zweckmässiges und effizientes Archivieren? (Einfluss der digitalen Transformation der Verwaltung auf das BGA und seine Umsetzung)
Digi.1: Ist die Ermittlung der Archivwürdigkeit bei digitalen Unterlagen (prospektive Bewertung) zielführend und effizient gestaltet und werden die Vorschriften des BGA dem nun mehrheitlich digitalen Informationsmanagement gerecht?
Digi.2: Ist das regelmässige Anbieten von nicht mehr ständig benötigten Unterlagen in der digitalen Geschäftsverwaltung gewährleistet?
Digi.3: Genügen die gesetzlichen Vorgaben des BGA für die Ablieferung von digitalen Unterlagen ans BAR? Auch im Hinblick auf die Ablieferung von verschlüsselten Unterlagen (Informationsschutz)?
Digi.4: Ist die technische Umsetzung für die Ablieferung (Schnittstellen zwischen digitaler Geschäftsverwaltung und digitalem Archiv) zielführend und zweckmässig? Sind die Zuständigkeiten klar und die Prozesse effizient gestaltet?
Digi.5: Genügen die Vorgaben des BGA für die Publikation von archivierten digitalen Unterlagen, also für den Online-Zugang?
Digi.6: Wird das BGA den Schutzansprüchen der diversen Schutzfristenkategorien von Archivgut auch im digitalen Zeitalter gerecht (z.B. Notwendigkeit von verschlüsselten, archivierten Unterlagen)?
Digi.7: Genügen die Vorschriften des Bundes zum Trägerwandel (gemäss Art. 10 GEVER-Verordnung; SR 172.010.441) um eine flächendeckende digitale Archivierung zu gewährleisten? (Anpassung Revision GEVER-Verordnung berücksichtigen.)
Digi.8: Genügen die technischen Vorgaben und Ressourcen um sicherzustellen, dass digitale Informationen, die in dynamischen, heterogenen Systemen und Formaten vorliegen und nicht mehr nur in GEVER-Systemen zu finden sind, archiviert werden können und zukünftig nutzbar und nachvollziehbar bleiben? Sind sich die archivierungspflichtigen Stellen bewusst, dass alle Daten und Informationen (nicht nur solche aus GEVER-Systemen) zur Archivierung angeboten werden müssen?

BGÖ: Wie spielt das BGA mit dem Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3, BGÖ) zusammen?
BGÖ.1: Wie gut funktioniert die Koordination des BGA mit dem Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3, BGÖ)? Funktioniert dieses Zusammenspiel bei der digitalen Archivierung?
BGÖ.2: Wird das Konzept der transparenten Verwaltung, welches durch das BGÖ etabliert wurde, ab dem Zeitpunkt der Archivierung durch die archivierungspflichtigen Stellen konsequent fortgesetzt?
BGÖ.3: a) Fördert die aktuelle Einsichtspraxis nach BGA im Zusammenspiel mit dem BGÖ das grundlegende Ziel der Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Bundestätigkeiten? b) Kennen die archivierungspflichtigen Stellen die Präzisierungen des BAR, BJ und EDÖB in den FAQ zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips? c) Agieren die archivierungspflichtigen Stellen entsprechend diesen Präzisierungen und genügen sie, damit das für den Gesuchstellenden günstigere Gesetz angewendet wird (inkl. Rechtsweg bei Verweigerung)?
BGÖ.4: Ist der Prozess der Einsichtnahme (inkl. Rechtsweg bei Verweigerung) in archivierte Bundesunterlagen nach BGA und ggf. BGÖ für die Nutzenden transparent und nachvollziehbar?
BGÖ.5: Während im BGA das Dossier die massgebende Einheit ist, ist im BGÖ das Dokument die massgebende Einheit. Klappt das Zusammenspiel dieser beiden Prinzipien in der Praxis? Ist die Einheit des Dossiers auch im digitalen Zeitalter und mit der Einführung des BGÖ noch adäquat?
DSG: Wie spielt das BGA mit dem Datenschutzgesetz (SR 235.1, DSG) zusammen?
DSG.1: a) Wie gut funktioniert die Koordination des BGA mit dem Datenschutzgesetz (SR 235.1, DSG)? b) Funktioniert dieses Zusammenspiel auch bei der digitalen Archivierung, bzw. beim Online-Zugang?
DSG.2: Genügen die Vorgaben des BGA um die Ziele des DSG insbesondere bezüglich besonders schützenswerten Personendaten bei digitalem Archivgut und bei der Suche im Online-Zugang sicherzustellen?
DSG.3: Ist für Nutzende im Zusammenhang mit besonders schützenswerten Personendaten transparent, was sie beim Online-Zugang (Such- und Retrievalinstrumente) suchen/finden können bzw. was nicht?
ISch: Wie spielt das BGA mit der Informationsschutzverordnung (SR 510.411, ISchV) zusammen?
ISch.1: Wie gut funktioniert das Zusammenspiel des BGA mit der Informationsschutzverordnung (SR 510.411, ISchV)? Funktioniert dieses Zusammenspiel bei der digitalen Archivierung?

Anhang 3: Befragungsinstrumente anbietepflichtige Stellen

Anhang 3.1: Online-Befragung

Informationsverwaltung

Filter: Alle

Frage 1: Wie zufrieden sind Sie mit der **Unterstützung des BAR** bei der Informationsverwaltung in den folgenden Bereichen?

	Zufrieden	Eher Zufrieden	Eher nicht zufrieden	Nicht zufrieden	Haben wir nicht beansprucht	Weiss nicht
Beratung bei Fragen zur Informationsverwaltung (z.B. zum Vorgehen bei der Erarbeitung eines Ordnungssystems)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausbildungen wie z.B. Online Lerneinheiten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeitshilfen z.B. zur elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Applikationen/Tools wie z.B. StrucTool	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Alle

Frage 2: Welchen Beitrag leistet die Unterstützung des BAR bei der Informationsverwaltung insgesamt zur Nachvollziehbarkeit Ihrer Geschäftstätigkeit? Ist der Beitrag...

...wichtig / ...eher wichtig / ...eher unwichtig / ...vernachlässigbar / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 3: Gemessen am Ziel einer nachvollziehbaren und einheitlichen Informationsverwaltung: Wie nimmt das BAR seine **Weisungskompetenzen** wahr?

	BAR nimmt zu stark Einfluss	Eher zu stark	BAR nimmt gerade richtig Einfluss	Eher zu schwach	BAR nimmt zu wenig Einfluss	Kein abgenommenes OS/keine OV	Weiss nicht
Beim vom BAR abzulehnenden Ordnungssystem (OS)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bei der vom BAR abzulehnenden Negativliste der Organisationsvorschriften (OV)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Alle

Frage 4: Wie gut bewährt sich Ihr vom BAR abgenommenes Ordnungssystem in der Praxis?

Gut / Eher gut / Eher schlecht / Schlecht / Kein abgenommenes OS / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 5: Wie umfassend deckt Ihr abgenommenes Ordnungssystem die Aufgaben Ihrer Stelle ab?

a) Alle Aufgaben unserer Stelle sind im OS/in den OS integriert. / b) Die meisten Aufgaben sind im OS/in den OS integriert. / c) Es gibt noch bedeutende Lücken in unserem OS/unseren OS. / d) Kein abgenommenes OS / e) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b oder c bei Frage 5

Frage 6: Bitte beschreiben Sie die wichtigsten Aufgaben, die nicht vom OS abgedeckt sind.

Frage 7: Verwalten Ihrer Bundesstelle unterstellte Stellen oder Kommissionen ihre Unterlagen **innerhalb oder ausserhalb Ihrer Geschäftsverwaltung (GEVER-System)**?

a) Alle verwalten ihre Unterlagen in unserem GEVER-System. / b) Zum Teil verwalten sie ihre Unterlagen in unserem GEVER-System, zum Teil ausserhalb. /

c) Alle verwalten ihre Unterlagen ausserhalb unseres GEVER-Systems. / d) Uns sind keine weiteren Stellen oder Kommissionen unterstellt. /

e) Wir haben kein GEVER-System / f) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b oder c bei

Frage 7

Frage 8: Wenn nicht in Ihrem GEVER-System, wie verwalten die betreffenden Stellen oder Kommissionen ihre Unterlagen?

- a) Alle verwalten die meisten Unterlagen in einem eigenen GEVER-System. / b) Zum Teil verwalten sie ihre Unterlagen in einem eigenen GEVER-System. /
c) Alle verwalten ihre Unterlagen ausserhalb eines GEVER-Systems. / d) Weiss nicht*

Filter: Alle

Frage 9: Wie wichtig ist ihr GEVER-System, um anhand Ihrer abgelegten Unterlagen langfristig die Prozesse und Entscheidungen Ihrer Stelle nachvollziehen zu können?

- a) ...wichtig / b) ...eher wichtig / c) ...eher unwichtig / d) ...unwichtig / e) Wir haben kein GEVER-System / f) Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort c oder d bei Frage 9

Frage 10: Was sind aus Ihrer Sicht die wichtigsten Gründe, dass Ihr GEVER-System für die Nachvollziehbarkeit ihrer Geschäfte eher unwichtig oder vernachlässigbar ist? *Mehrfachantwort möglich*

*Das GEVER-System wird nicht von allen Mitarbeitenden konsequent genutzt / Das GEVER-System deckt nicht alle Aufgaben ab /
Mangelhafte Benutzerfreundlichkeit / Andere Gründe, nämlich: / Weiss nicht*

Archivgut bestimmen

Filter: Alle

Frage 11: Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Bestimmung der Archivwürdigkeit Ihrer Unterlagen?

Zufrieden / Eher zufrieden / Eher nicht zufrieden / Nicht zufrieden / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 12: Die anbietepflichtigen Stellen beurteilen die rechtliche und administrative, das BAR die historisch-sozialwissenschaftliche Archivwürdigkeit der Unterlagen. Ist dieses arbeitsteilige Vorgehen **grundsätzlich zweckdienlich**, damit die archivwürdigen Unterlagen tatsächlich vollumfänglich identifiziert werden?

Zweckdienlich / Eher zweckdienlich / Eher nicht zweckdienlich / Nicht zweckdienlich / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 13: Wie **zweckdienlich** sind die vom BAR vorgegeben Kriterien im Hinblick auf die Beurteilung, ob Unterlagen rechtlich und administrativ archivwürdig sind? ([Vgl. die Arbeitshilfe des BAR, Anhang I, S. 24](#))

	Zweckdienlich	Eher zweckdienlich	Eher nicht zweckdienlich	Nicht zweckdienlich	Weiss nicht
Rechtliche Relevanz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gewährleistung von Rechtssicherheit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nachweis der Geschäftspraxis in der Wahrnehmung von Kompetenzen und Aufgaben	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Alle

Frage 14: Bei der prospektiven Bewertung werden Strukturen bewertet, bei der retrospektiven konkrete Unterlagen. Wie zweckdienlich sind die beiden Verfahren, um alle archivwürdigen Unterlagen zu archivieren?

	Zweckdienlich	Eher zweckdienlich	Eher nicht zweckdienlich	Nicht zweckdienlich	Weiss nicht
Prospektive Bewertung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Retrospektive Bewertung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Archivgut abliefern

Filter: Alle

Frage 15: Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Ablieferung Ihrer nicht mehr benötigten Unterlagen?

	Zufrieden	Eher zufrieden	Eher nicht zufrieden	Nicht zufrieden	Keine Unterstützung beansprucht	Weiss nicht
Analoge Unterlagen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Digitale Unterlagen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Alle

Frage 16: Welche Vorkehrungen hat Ihre Stelle getroffen, um zu gewährleisten, dass nicht mehr benötigte Unterlagen zur Ablieferung ans BAR angemeldet werden? *Mehrfachantwort möglich*

Wir haben eine oder mehrere Personen bezeichnet, die dafür verantwortlich sind. / Wir haben entsprechende Prozesse festgelegt. /

Andere Vorkehrungen, nämlich: / Keine speziellen Vorkehrungen / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 17: Wie gut ist in Ihrer Stelle sichergestellt, dass die **Unterlagen aus Ihrem GEVER-System** fristgerecht zur Ablieferung angemeldet werden?

	(a) Vollumfänglich sichergestellt	(b) Eher sichergestellt	(c) Eher nicht sichergestellt	(d) Nicht sichergestellt	(e) Weiss nicht
(1) Aktuell mit der Maximalfrist von 10 Jahren (vgl. Art. 4 Abs. 1 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(2) Ab 1. April 2020 mit der künftigen Maximalfrist von 5 Jahren (Anpassung im Rahmen der Revision der VO GEVER)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Wenn Antwort b, c oder d bei Frage 17, Item (1) oder (2)

Frage 18: Bitte erläutern Sie kurz, warum die fristgerechte Ablieferung nicht vollumfänglich sichergestellt ist.

Filter: Alle

Frage 19: Wie gut ist in Ihrer Stelle sichergestellt, dass die Unterlagen, die sie **ausserhalb Ihres GEVER-Systems (z.B. in einer Fachanwendung)** führen, fristgerecht zur Ablieferung angemeldet werden?

	(a) Vollumfänglich sichergestellt	(b) Eher sichergestellt	(c) Eher nicht sichergestellt	(d) Nicht sichergestellt	Weiss nicht
(1) Aktuell mit der Maximalfrist von 10 Jahren (vgl. Art. 4 Abs. 1 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(2) Ab 1. April 2020 mit der künftigen Maximalfrist von 5 Jahren (Anpassung im Rahmen der Revision der VO GEVER)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Wenn Antwort b, c oder d bei Frage 19, Item (1) oder (2)

Frage 20: Bitte erläutern Sie kurz, warum die fristgerechte Ablieferung nicht vollumfänglich sichergestellt ist.

Archivgut sichern

Filter: Alle

Frage 21: Wie gut gewährleistet nach Ihrer Einschätzung das BAR den Schutz des Archivguts Ihrer Stelle vor unbefugtem Zugriff? Der Schutz ist...

	...vollständig gewährleistet	...eher gewährleistet	...eher nicht gewährleistet	... gar nicht gewährleistet	Weiss nicht
Bei analogem Archivgut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bei digitalem Archivgut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Alle

Frage 22: Genügt der Zugriffsschutz des BAR aus Ihrer Sicht den rechtlichen Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz der von Ihnen abgelieferten Bestände?

	Ja	Nein	Weiss nicht
(1) Analoges Archivgut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(2) Digitales Archivgut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Wenn „Nein“ bei Frage 22 (Je nach dem Item 1 oder 2 einblenden)

Frage 23: Bitte geben Sie möglichst präzise an, welche Rechtsgrundlage nicht erfüllt ist, und welche Anforderungen an die Datensicherheit konkret verletzt sind.

(1) Analoges Archivgut	
(2) Digitales Archivgut	

Schutzfristen festlegen

Filter: Alle

Frage 24: Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Festlegung der Schutzfristen?

Zufrieden / Eher zufrieden / Eher nicht zufrieden / Nicht zufrieden / Keine Unterstützung beansprucht / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 25: Die ordentliche Schutzfrist von Archivgut beträgt gemäss BGA 30 Jahre ab dem Datum des jüngsten Dokuments. Wie beurteilen Sie diese Frist?

Sie ist zu kurz. / Sie ist angemessen. / Sie ist zu lang. / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 26: Wie eindeutig geben die geltenden rechtlichen Kriterien vor, ob eine verlängerte Schutzfrist zu bestimmen ist? Der Ermessensspielraum ist...

	Gross	Eher gross	Eher klein	Kein Spiel- raum	Weiss nicht
Betreffend Personendaten (Art. 11 BGA und Art. 14 Abs. 1 Abs. 3 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend öffentlicher Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 3 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 4 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Alle

Frage 27: Verfügt Ihre Stelle über interne Weisungen oder Entscheidungshilfen, welche die Kriterien für verlängerte Schutzfristen präzisieren?

	Ja	Nein, aber das wäre erwünscht.	Nein, das ist nicht notwendig.	Weiss nicht
Betreffend Personendaten (Art. 11 BGA und Art. 14 Abs. 1 Abs. 3 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend öffentlicher Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 3 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 4 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Einsicht ermöglichen

Frage 28: Wie viele Einsichtsgesuche in archivierte Dossiers sind bei Ihrer Stelle in den vergangenen drei Jahren eingegangen? (Schätzung genügt)

Es interessiert die Zahl der Gesuche, nicht die Zahl der Dossiers, welche diese Gesuche umfassten.

(1) Anzahl Einsichtsgesuche: / (2) Keine Gesuche / (3) Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 29: Wie zufrieden sind Sie mit der Unterstützung des BAR bei der Beurteilung von Einsichtsgesuchen?

	Zufrieden	Eher zufrieden	Eher nicht zufrieden	Nicht zufrieden	Nicht beansprucht	Weiss nicht
Formelle Vorprüfung von Gesuchen, Weiterleitung von Gesuchen und Entscheiden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beratung bei der Behandlung von Gesuchen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Alle

Frage 30: Wie eindeutig geben die geltenden rechtlichen Kriterien von Art. 18 VBGA (mit den entsprechenden Verweisen) vor, ob ein Einsichtsgesuch zu bewilligen ist? Der Ermessensspielraum ist...

	Gross	Eher gross	Eher klein	Kein Spielraum	Weiss nicht
Betreffend schon vor Ablauf der Schutzfrist öffentlich zugänglicher Daten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend Personendaten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend öffentlicher Interessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen von Personen der Zeitgeschichte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Alle

Frage 31: Verfügt Ihre Stelle über interne Weisungen oder Entscheidungshilfen, welche die Kriterien für die Beurteilung von Einsichtsgesuchen präzisieren?

	Ja	Nein, aber das wäre erwünscht.	Nein, das ist nicht notwendig.	Weiss nicht
Betreffend schon vor Ablauf der Schutzfrist öffentlich zugänglicher Daten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend Personendaten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend öffentlicher Interessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen von Personen der Zeitgeschichte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Alle

Frage 32: Ist eine ablehnende Verfügung Ihrer Stelle schon vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten worden?

Ja, einmal / Ja, mehrmals, nämlich ca. ... Mal / Nein / Wir haben noch nie eine ablehnende Verfügung verfasst / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 33: Hat Ihre Stelle schon Einsichtsgesuche für archivierte Unterlagen erhalten, die nach dem 1. Juli 2006 entstanden sind (Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes)?

(1) Ja, einmal / (2) Ja, mehrmals, nämlich ca. Mal / (3) Nein / (4) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort (1 oder 2) bei Frage 33

Frage 34: Prüfen Sie bei solchen Gesuchen auch, ob ein Zugang nach BGÖ zum Dossier oder einzelnen Dokumenten daraus in Frage kommt?

(1) Ja / (2) Teilweise ja, teilweise nein (Bitte erläutern Sie Ihre Antwort im Feld „Bemerkungen/Begründung“) / (3) Nein, wir prüfen nur nach BGA. / (4) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort (1) oder (2) bei Frage 34

Frage 35: Wenn Ihre Stelle den Zugang nach BGA **und** BGÖ prüft, orientiert sie sich an folgendem Grundsatz: „Entscheid gemäss dem für die gesuchstellende Person günstigeren Gesetz“? (vgl. hier: [«BAR: Einsichtsgesuche: Informationen für Ämter»](#) und [FAQ des BJ zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips](#))

(1) Ja / (2) Im Prinzip ja, aber der Grundsatz ist nicht immer eindeutig. / (3) Nein / (4) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort (2) bei Frage 35

Frage 36: In welchen Situationen ist es **nicht eindeutig**, ob das BGA oder BGÖ für die gesuchstellende Person zu einem günstigeren Entscheid führt?

Filter: Wenn Antwort (3) bei Frage 35

Frage 37: Warum prüfen Sie nicht nach dem Grundsatz «Entscheid gemäss dem für die gesuchstellende Person günstigeren Gesetz»?

Filter: Alle

Frage 38: Wie zufrieden sind Sie mit dem Zugang Ihrer Stelle zu Ihren eigenen im BAR archivierten Unterlagen?

	(a) Zufrieden	(b) Eher zufrieden	(c) Eher nicht zufrieden	(d) Nicht zufrieden	(e) Wir nutzen diesen Zugang nicht	(f) Weiss nicht
(1) Analoge Unterlagen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(2) Digitale Unterlagen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Wenn Antwort c oder d bei Frage 38, Item 1 oder 2

Frage 39: Welche Schwierigkeiten erleben Sie beim Zugang zu Ihren eigenen im BAR archivierten Unterlagen?

Abschliessende Einschätzungen

Filter: Alle

Frage 40: Wie gut ist mit dem BGA und seinem aktuellen Vollzug Ihrer Einschätzung nach gewährleistet, dass alle Ihre rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar sind?

(1) Vollständig gewährleistet / (2) Eher gewährleistet / (3) Eher nicht gewährleistet / (4) Gar nicht gewährleistet / (5) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort 3,4, oder 5 bei Frage 40

Frage 41: Was sind nach Ihrer Erfahrung die grössten Mängel, die eine gute Archivierung beeinträchtigen?

Filter: Alle

Frage 42: Wie gut gelingt mit dem BGA und seinem aktuellen Vollzug der Ausgleich zwischen den Interessen auf Zugang zum Archivgut mit den verschiedenen Schutzinteressen?

	Schutzinteressen sind deutlich zu hoch gewichtet	Schutzinteressen sind eher zu hoch gewichtet	Interessenaus- gleich ist angemessen	Zugangsinteres- sen sind eher zu hoch gewichtet	Zugangsinteres- sen sind deutlich zu hoch gewichtet	Weiss nicht
Persönliche Schutzinteressen (Perso- nendaten, Art. 11 BGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Öffentliche Schutzinteressen (Art. 12 BGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private Schutzinteressen (Art. 12 BGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Alle

Frage 43: Welche wichtigsten Vorteile und Nachteile birgt die Digitalisierung bei der Informationsverwaltung und Archivierung für die anbietepflichtigen Stellen?

Vorteile	
Nachteile	

Filter: Alle

Frage 44: Haben Sie weitere Bemerkungen zum BGA und seinem Vollzug?

Anhang 3.2: Interviewleitfaden: Befragung der anbietepflichtigen Stellen

Einstieg

- 1) Welchen Nutzen sehen Sie in der Archivierung für Ihre Stelle selbst?
- 2) Worin liegt aus Ihrer Sicht der Zweck der Archivierung für Staat und Gesellschaft allgemein?

Informationsverwaltung

- 3) Wie wird bei Ihrer Stelle sichergestellt, dass die Mitarbeitenden die Unterlagen einheitlich und systematisch in den GEVER-Systemen ablegen?
- 4) Wurden dafür auch schon Dienstleistungen des BAR (insbesondere Ausbildungen wie z.B. Online Lerneinheiten) genutzt? Wieso ja, wieso nein?
- 5) Gibt oder gab es amtsinterne Hindernisse, welche einer Bewirtschaftung der Informationen gemäss Vorgaben des BAR im Weg stehen? Wenn ja, wie können/konnten diese Hindernisse überwunden werden?
- 6) Erfasst Ihr Ordnungssystem alle Aufgaben Ihrer Stelle oder hat es noch Lücken? Wenn ja, wird dies zu Lücken in der Archivierung führen?
- 7) Bestehen Schwierigkeiten oder Lücken bei der Erfassung der Tätigkeiten Ihrer Stelle im GEVER-System? Wenn ja, welche und weshalb? Wie gehen Sie damit um?
- 8) Wie stellt Ihre Stelle sicher, dass neu dazukommende Aufgaben in das Ordnungssystem integriert werden? Gibt es z.B. speziell dafür vorgesehene Prozesse?
- 9) Wie beurteilen Sie die Einflussnahme des BAR bei der Abnahme der Ordnungssysteme und der Negativliste? Warum kommen Sie zu dieser Einschätzung?
- 10) Was sind nach Ihrer Einschätzung die Aufgaben des BAR bei der Informationsverwaltung?
- 11) Machen Ihnen neben dem BAR noch andere Stellen Vorgaben bei der Informationsverwaltung? Sehen Sie Unklarheiten, Überlappungen oder Lücken bei den Verantwortlichkeiten?

Archivgut abliefern (Unterlagen in und ausserhalb von GEVER-Systemen)

- 12) Für einige archivierungspflichtige Stellen ist die von der GEVER-Verordnung vorgesehene Ablieferungsfrist (5 Jahre nach letztem Aktenzuwachs) bei Unterlagen *innerhalb* von GEVER-Systemen manchmal nicht einzuhalten oder schwierig einzuhalten. Warum?

- 13) Aus welchen Gründen ist die von der GEVER-Verordnung vorgesehene Ablieferungsfrist bei Unterlagen *ausserhalb* von GEVER-Systemen manchmal nicht einzuhalten? Bitte nennen sie die wichtigsten Beispiele Ihrer Stelle, falls es solche gibt. Wie kann dieses Problem gelöst werden?

Schutzfristen festlegen (inkl. Einfluss von Informationsschutz)

- 14) Wer ist in Ihrer Stelle zuständig für die Festlegung von verlängerten Schutzfristen nach Art. 12 Abs. 1 BGA (Hierarchiestufe, Rolle Rechtsdienst)?
- 15) Wie erkennt Ihre Stelle Unterlagen, die eine verlängerte Schutzfrist nach Art. 12 Abs. 1 erfordern?
- 16) Wie handhaben Sie die Festlegung von Schutzfristen bei klassifizierten Unterlagen?
- 17) Ist die Vergabe von Schutzfristen im Zusammenhang mit dem Schutz von öffentlichen und privaten Interessen (Art. 12. Abs. 1 BGA) immer klar und eindeutig aus den Rechtsgrundlagen ableitbar?
- 18) Bewirken stelleninterne Weisungen und Entscheidungshilfen in der Praxis eine Vereinheitlichung der Beurteilung?
- 19) Gab es bei der Festlegung der Schutzfrist schon Meinungsverschiedenheiten mit dem BAR/EDI? Wenn ja, worüber?
- 20) Viele archivierungspflichtige Stellen bezeichnen den Spielraum zur Festlegung der Schutzfrist nach Art. 12 Abs. 1 BGA als gross. Was ist Ihre Einschätzung? Ist das gut so oder sollte es geändert werden? Warum?
- 21) Was spricht dagegen, was dafür, die Begründungen der Stellen für eine Verlängerung der Schutzfristen für die Nutzenden zugänglich zu machen?
- 22) Wie lässt sich aus ganz allgemeiner Warte die Schutzfrist von 30 Jahren begründen?

Behandlung von Einsichtsgesuchen inkl. Abstimmung zwischen BGA und BGÖ)

- 23) An welchen Kriterien orientiert sich Ihre Stelle, wenn sie ein Einsichtsgesuch beurteilen muss? Gibt es Unterschiede bei Unterlagen, die verlängert geschützt wurden oder die noch in der ordentlichen Schutzfrist sind?
- 24) Wer entscheidet über Einsichtsgesuche (Hierarchiestufe, Rolle Rechtsdienst)?
- 25) Welches sind bei Ihnen die häufigsten Ablehnungsgründe bei Einsichtsgesuchen (anhand von Beispielen erläutern)?
- 26) Bei welchen Inhalten von Dossiers erleben Sie wiederholt, dass die Gesuchstellenden Ihren ablehnenden Entscheid nicht gut verstehen können?

- 27) Ergibt sich der Entscheid über ein Einsichtsgesuch immer klar und eindeutig aus den Rechtsgrundlagen?
- 28) Viele archivierungspflichtige Stellen bezeichnen den Spielraum bei Einsichtsgesuchen, wenn es um den Schutz von öffentlichen oder privaten Interessen geht, als gross. Was ist Ihre Einschätzung? Ist das gut so oder sollte es geändert werden? Warum?
- 29) Bewirken stelleninterne Weisungen und Entscheidungshilfen in der Praxis eine Vereinheitlichung der Beurteilung?
- 30) Bei Unterlagen, die nach dem 1.7.2006 entstanden sind verlangen BAR, BJ und EDÖB, den Zugang nach BGA und BGÖ zu prüfen. Hat sich für Ihre Stelle der Grundsatz „Entscheid nach dem für den Gesuchsteller günstigeren Gesetz“ bewährt? Warum ja, warum nein?
- 31) Ist das BGA oder das BGÖ häufiger vorteilhaft für die Gesuchstellenden?
- 32) Hatten Sie schon Einsichtsgesuche, bei denen nicht eindeutig eruiert werden konnte, welches Gesetz für die gesuchstellende Person günstiger ist: Worin lag die Schwierigkeit? Wie gingen Sie vor?
- 33) Wäre für Sie eine Koordination von BGA und BGÖ auf Gesetzesesebene wünschenswert? Wenn ja, wie könnte diese in den Grundzügen aussehen?
- 34) In welchen Situationen/Konstellationen setzen Sie Auflagen üblicherweise ein? Welche Auflagen nutzen Sie? Können Sie dies anhand von Beispielen veranschaulichen?
- 35) Können mit geeigneten Auflagen Ablehnungen von Einsichtsgesuchen vermieden werden? Ziehen Sie diese Möglichkeit systematisch in Betracht?
- 36) Sind die Vorgaben des BGA (einschliesslich VBGA) bezüglich Auflagen eindeutig?

Abschlussfragen inkl. Datenschutz unter Bedingungen der Digitalisierung

- 37) Ist die übliche Archivierungseinheit des Dossiers auch im digitalen Zeitalter und mit der Einführung des BGÖ noch adäquat? Was spricht dafür, was spricht dagegen?
- 38) Archivgut ist zunehmend digitalisiert verfügbar, auch die Recherche danach kann zunehmend digital erfolgen: Welche Risiken sehen Sie hierin für den Schutz der besonders schützenswerten Personendaten?
- 39) Genügen die Vorgaben des BGA noch, um den Schutz dieser Personendaten zu gewährleisten?
- 40) Wird das BGA den aktuellen und künftigen Bedürfnissen an die Archivierung und den sich verändernden Rahmenbedingungen noch gerecht?
- 41) Wo sehen Sie den grössten Anpassungsbedarf am BGA?

Anhang 4: Befragungsinstrumente selbständig archivierende Stellen

Anhang 4.1: Fragebogen: Online-Befragung

Allgemeine Informationen über Ihre Stelle

Filter: Alle

Frage 1: Verfügt Ihre Stelle über ein Archiv, in dem nicht mehr benötigte geschäftsrelevante Unterlagen dauerhaft archiviert werden?

Ja (=Gruppe „Archivierende“) / Nein (=Gruppe „Nicht Archivierende“)

Filter: Alle

Frage 2: Ist Ihre Stelle nach Ihrer Einschätzung dem Bundesgesetz über die Archivierung (BGA, SR 152.1) unterstellt oder nicht?

Ja, dem BGA unterstellt / Nein, dem BGA nicht unterstellt / Weiss nicht

Filter: Alle

Frage 3: Ist Ihre Stelle dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (BGÖ, SR 152.3) unterstellt oder nicht?

(1) Ja, dem BGÖ unterstellt / (2) Nein, dem BGÖ nicht unterstellt / (3) Weiss nicht

Filter: Nicht archivierende

Frage 4: Warum verfügen Sie nicht über ein Archiv für nicht mehr benötigte geschäftsrelevante Unterlagen?

Filter: Archivierende

Frage 5: Bitte machen Sie nachfolgend Angaben zum Umfang Ihres Archivs. Wenn Sie nicht über genaue Angaben verfügen, genügt eine Schätzung.

Wenn es sich um eine Schätzung handelt: Bitte „Ca.“ ergänzen

Anzahl Laufmeter analoge Unterlagen:	
Anzahl Terabytes digitale Unterlagen (1 Terabyte = 1024 Gigabytes):	
Seit welchem Jahr werden Unterlagen archiviert?	

Filter: Archivierende

Frage 6: Wie oft haben externe Personen in den vergangenen drei Jahren im Durchschnitt Ihr Archiv konsultiert, d.h. nach archivierten Unterlagen gesucht?

Nie / Weniger als einmal pro Jahr / Ca. einmal bis fünfmal pro Jahr / Häufiger, nämlich im Durchschnitt ca. XX Mal pro Jahr: (Schätzung genügt) / Weiss nicht

Filter: Archivierende

Frage 7: Hat Ihre Stelle mit dem Bundesarchiv eine Archivierungsvereinbarung nach Art. 8 Abs. 1 VBGA getroffen?

Ja / Nein

Filter: Archivierende, Antwort „Nein“ bei Frage

Frage 8: Warum besteht keine Archivierungsvereinbarung mit dem BAR?

Filter: Archivierende

Frage 9: Das BAR stellt online verschiedene Arbeitshilfen und Informationen für die archivierungspflichtigen Stellen bereit. Hat Ihre Stelle solche Arbeitshilfen für die Informationsverwaltung und/oder Archivierung in den vergangenen 5 Jahren genutzt?

Ja / Nein

Filter: Archivierende

Frage 10: Bitte geben Sie an, für welche der nachfolgend aufgeführten Themenbereiche Ihre Stelle in den vergangenen 5 Jahren Beratung(en) oder anderweitige Unterstützung des BAR in Anspruch genommen hat:

	(a) Unterstützung bean- sprucht	(b) Unterstützung nicht bean- sprucht	(c) Weiss nicht
Informationsverwaltung (Systematische Ordnung der Unterlagen, Sicherstellen der Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit der Geschäftstätigkeit)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bestimmen des Archivguts (beurteilen, welche Unterlagen archivwürdig sind und welche nicht)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Übernahme der archivwürdigen Unterlagen ins Archiv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sicherung des Archivguts (Erhalten des Archivguts, Schützen vor unbefugtem Zugriff)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gewährleisten, dass die Öffentlichkeit Zugang zum Archiv hat und das Archivgut auffindbar ist.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Archivierende, Antwort (a) bei mindestens einem Item von Frage

Frage 11: Wie zufrieden waren Sie mit der Unterstützung des BAR?

Zufrieden / Eher zufrieden / Eher nicht zufrieden / Nicht zufrieden / Weiss nicht

Archivgut bestimmen und übernehmen

Filter: Alle

Frage 12: Verfügt Ihre Stelle über ein Informationsmanagement (systematische Ordnung der Unterlagen, Regelung der Verantwortlichkeiten und Prozesse zum Umgang mit Unterlagen), das auf die langfristige Nachvollziehbarkeit und Nachweisbarkeit Ihrer Geschäftstätigkeit ausgerichtet ist?

Ja / Teilweise / Nein / Weiss nicht

Filter: Archivierende

Frage 13: Welche Vorkehrungen hat Ihre Stelle getroffen, um zu gewährleisten, dass nicht mehr benötigte Unterlagen regelmässig darauf hin geprüft werden, ob sie archiviert werden müssen (Bewertung der Archivwürdigkeit/Ablieferung)? *Mehrfachantwort möglich*

Wir haben eine oder mehrere Personen bezeichnet, die dafür verantwortlich sind. / Wir haben entsprechende Prozesse festgelegt. / Andere Vorkehrungen, nämlich: / Keine speziellen Vorkehrungen / Weiss nicht

Filter: Archivierende

Frage 14: Wenn Sie Ihre Unterlagen auf ihre Archivwürdigkeit hin beurteilen, erfolgt diese Bewertung dann in Zusammenarbeit mit dem BAR?

Ja, immer / Teilweise / Nein / Weiss nicht

Filter: Archivierende, „Ja“ oder „Teilweise“ bei Frage

Frage 15: Gemäss gängiger Arbeitsteilung mit dem BAR beurteilen die archivierungspflichtigen Stellen die rechtliche und administrative, das BAR die historisch-sozialwissenschaftliche Archivwürdigkeit der Unterlagen. Ist dieses arbeitsteilige Vorgehen **grundsätzlich zweckdienlich**, damit die archivwürdigen Unterlagen tatsächlich vollumfänglich identifiziert werden?

Zweckdienlich / Eher zweckdienlich / Eher nicht zweckdienlich / Nicht zweckdienlich / Weiss nicht

Filter: Archivierende, „Ja“ oder „Teilweise“ bei Frage

Frage 16: Wie **zweckdienlich** sind die vom BAR vorgegebenen Kriterien im Hinblick auf die Beurteilung, ob Unterlagen rechtlich und administrativ archivwürdig sind? (Vgl. die [Arbeitshilfe des BAR, Anhang I, S. 24 f.](#))

	Zweckdienlich	Eher zweckdienlich	Eher nicht zweckdienlich	Nicht zweckdienlich	Weiss nicht
Rechtliche Relevanz	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gewährleistung von Rechtssicherheit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nachweis der Geschäftspraxis in der Wahrnehmung von Kompetenzen und Aufgaben	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Archivierende, „Nein“ oder „Weiss nicht“ bei Frage

Frage 17: Anhand welcher Kriterien beurteilt Ihre Stelle, ob nicht mehr benötigte Unterlagen archiviert oder vernichtet werden? *Mehrfachantwort möglich*

Rechtlich-administrative Archivwürdigkeit: Unterlagen werden archiviert, wenn sie notwendig sind, um die Geschäftstätigkeit nachvollziehen und nachweisen zu können. / Unterlagen werden archiviert, wenn sie historisch oder sozialwissenschaftlich relevant sind. / Andere Kriterien, nämlich: ... / Wir haben keine festgelegten Auswahlkriterien. / Weiss nicht

Archivgut sichern

Filter: Archivierende

Frage 18: Wie gut gewährleistet nach Ihrer Einschätzung Ihr Archiv den Schutz des Archivguts Ihrer Stelle vor unbefugtem Zugriff? Der Schutz ist...

	...vollständig gewährleitet	...eher gewährleitet	...eher nicht gewährleistet	... gar nicht gewährleistet	Weiss nicht
Bei analogem Archivgut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bei digitalem Archivgut	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Schutzfristen festlegen

Filter: Archivierende

Frage 19: Legt Ihre Stelle bei der Archivierung Schutzfristen gemäss BGA fest? *Vgl. Art. 9 bis 12 BGA: Die ordentliche Schutzfrist beträgt 30 Jahre. Schon vor der Archivierung veröffentlichtes Archivgut muss öffentlich zugänglich bleiben; verlängerte Schutzfristen sind möglich bei bestimmten Kategorien von Personendaten oder wenn öffentliche oder private Interessen dies verlangen.*

(a) Ja, wir legen Schutzfristen gemäss BGA fest. / b) Wir legen teilweise Schutzfristen gemäss BGA fest. / (c) Nein / (d) Weiss nicht

Filter: Archivierende, Antwort b oder c

Frage 20: Inwiefern erfüllen Sie die Vorgaben zu Schutzfristen des BGA, inwiefern nicht? Warum nicht?

Filter: Archivierende

Frage 21: Die ordentliche Schutzfrist von Archivgut beträgt gemäss BGA 30 Jahre ab dem Datum des jüngsten Dokuments. Wie beurteilen Sie diese Frist?

Sie ist zu kurz. / Sie ist angemessen. / Sie ist zu lang. / Weiss nicht

Filter: Archivierende

Frage 22: Wie eindeutig geben die geltenden rechtlichen Kriterien vor, ob eine verlängerte Schutzfrist zu bestimmen ist? Der Ermessensspielraum ist...

	Gross	Eher gross	Eher klein	Kein Spielraum	Weiss nicht
Betreffend Personendaten (Art. 11 BGA und Art. 14 Abs. 1 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend öffentlicher Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 3 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 4 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Archivierende

Frage 23: Verfügt Ihre Stelle über interne Weisungen oder Entscheidungshilfen, welche die Kriterien für verlängerte Schutzfristen präzisieren?

	Ja	Nein, aber das wäre erwünscht.	Nein, und das ist nicht notwendig.	Weiss nicht
Betreffend Personendaten (Art. 11 BGA und Art. 14 Abs. 1 Abs. 3 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend öffentlicher Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 3 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen (Art. 12 BGA und Art. 14 Abs. 4 VBGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Einsicht ermöglichen

Filter: Archivierende

Frage 24: Sind bei Ihrer Stelle in den vergangenen drei Jahren Gesuche um Einsicht in archivierte Unterlagen eingegangen, die noch unter Schutzfrist standen?

(a) Ja, eines / (b) Ja, mehrere / (c) Nein, keine / (d) Weiss nicht

Filter: Archivierende, Antwort (a) oder (b) bei Frage

Frage 25: Wie eindeutig geben die geltenden rechtlichen Kriterien von Art. 18 VBGA (mit den entsprechenden Verweisen) vor, ob ein Einsichtsgesuch zu bewilligen ist? Der Ermessensspielraum ist...

	Gross	Eher gross	Eher klein	Kein Spielraum	Weiss nicht
Betreffend schon vor Ablauf der Schutzfrist öffentlich zugänglicher Daten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend Personendaten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend öffentlicher Interessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen von Personen der Zeitgeschichte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Archivierende, Antwort (a) oder (b) bei Frage

Frage 26: Verfügt Ihre Stelle über interne Weisungen oder Entscheidungshilfen, welche die Kriterien für die Beurteilung von Einsichtsgesuchen präzisieren?

	Ja	Nein, aber das wäre erwünscht.	Nein, und das ist nicht notwendig.	Weiss nicht
Betreffend schon vor Ablauf der Schutzfrist öffentlich zugänglicher Daten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend Personendaten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend öffentlicher Interessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Betreffend privater Interessen von Personen der Zeitgeschichte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Archivierende, Antwort (a) oder (b) bei Frage

Frage 2745: Ist eine ablehnende Verfügung Ihrer Stelle schon vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochten worden?

Ja, einmal / Ja, mehrmals (bitte geben Sie nachfolgend die Anzahl an, eine Schätzung genügt): ... / Nein / Wir haben noch nie eine ablehnende Verfügung verfasst / Weiss nicht

Filter: Archivierende, Antwort (a) oder (b) bei Frage und dem BGÖ-Unterstellte, Antwort (1) bei Frage 3

Frage 28: Hat Ihr Archiv schon Einsichtsgesuche für archivierte Unterlagen erhalten, die nach dem 1. Juli 2006 entstanden sind (Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes)?

(1) Ja, einmal / (2) Ja, mehrmals (bitte geben Sie nachfolgend die Anzahl an, eine Schätzung genügt): / (3) Nein / (4) Weiss nicht

Filter: Archivierende und dem BGÖ-Unterstellte, Antwort (1) bei Frage 3, Antwort (1) oder (2) bei Frage 33

Frage 29: Prüfen Sie bei solchen Gesuchen auch, ob ein Zugang nach BGÖ zum Dossier oder zu einzelnen Dokumenten daraus in Frage kommt?

(1) Ja / (2) Teilweise ja, teilweise nein (Bitte erläutern Sie Ihre Antwort im Feld „Weitere Bemerkungen zu dieser Frage“) / (3) Nein, wir prüfen nur nach BGA. /

(4) Weiss nicht

Filter: Archivierende und dem BGÖ-Unterstellte, Antwort (1) bei Frage 3, Antwort (1) oder (2) bei Frage 34

Frage 30: Wenn Ihre Stelle den Zugang nach BGA und BGÖ prüft, orientiert sie sich an folgendem Grundsatz: „Entscheid gemäss dem für die gesuchstellende Person günstigeren Gesetz“? (vgl. hier: [«BAR: Einsichtsgesuche: Informationen für Ämter»](#) und [FAQ des BJ zur Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips](#))

(1) Ja / (2) Im Prinzip ja, aber der Grundsatz ist nicht immer eindeutig. / (3) Nein / (4) Weiss nicht

Filter: Archivierende und dem BGÖ-Unterstellte, Antwort (1) bei Frage 3, wenn Antwort (2) bei Frage

Frage 31: In welchen Situationen ist es **nicht eindeutig**, ob das BGA oder BGÖ für die gesuchstellende Person zu einem günstigeren Entscheid führt?

Filter: Wenn Antwort (3) bei Frage

Frage 32: Warum prüfen Sie nicht nach dem Grundsatz «Entscheid gemäss dem für die gesuchstellende Person günstigeren Gesetz»?

Abschliessende Einschätzungen

Filter: Archivierende

Frage 33: Wie gut ist mit dem BGA und seinem aktuellen Vollzug Ihrer Einschätzung nach gewährleistet, dass alle Ihre rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar sind?

(1) Vollständig gewährleistet / (2) Eher gewährleistet / (3) Eher nicht gewährleistet / (4) Gar nicht gewährleistet / (5) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort 2,3 oder 4 bei Frage

Frage 34: Was sind nach Ihrer Erfahrung die grössten Mängel, die eine gute Archivierung beeinträchtigen? *Gute Archivierung: alle Ihre rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen sind rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar*

Filter: Archivierende

Frage 35: Wie gut gelingt mit dem BGA und seinem aktuellen Vollzug der Ausgleich zwischen den Interessen auf Zugang zum Archivgut und den verschiedenen Schutzinteressen?

	Schutzinteressen sind deutlich zu hoch gewichtet	Schutzinteressen sind eher zu hoch gewichtet	Interessenausgleich ist angemessen	Zugangsinteressen sind eher zu hoch gewichtet	Zugangsinteressen sind deutlich zu hoch gewichtet	Weiss nicht
Persönliche Schutzinteressen (Personendaten, Art. 11 BGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Öffentliche Schutzinteressen (Art. 12 BGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Private Schutzinteressen (Art. 12 BGA)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Filter: Archivierende

Frage 36: Welche wichtigsten Vorteile und Nachteile birgt die Digitalisierung bei der Informationsverwaltung und Archivierung für die archivierungspflichtigen Stellen?

Vorteile	
Nachteile	

Filter: Archivierende

Frage 37: Ist nach Ihrer Einschätzung der Status Ihrer Organisation als selbständig archivierende Stelle adäquat?

(1) Ja / (2) Nein / (3) Weiss nicht

Filter: Antwort 2 zu Frage

Frage 38: Warum ist Ihr Status als selbständig archivierende Stelle nicht adäquat? Welche Alternative sehen Sie?

Warum nicht adäquat	
Alternativer Status?	

Filter: Alle

Frage 39: Wie beurteilen Sie ganz allgemein den vom BGA definierten Status der selbständig archivierenden Stellen?

Filter: Alle

Frage 40: Haben Sie weitere Bemerkungen zum BGA und seinem Vollzug?

Anhang 4.2: Interviewleitfaden: Befragung der selbständig archivierenden Stellen

Einstieg

- 1) Welchen Nutzen sehen Sie in der Archivierung für Ihre Stelle selbst?
- 2) Worin liegt aus Ihrer Sicht der Zweck der Archivierung von Unterlagen Ihrer Stelle für Staat und Gesellschaft allgemein?
- 3) Warum hat ihre Stelle eine/keine Archivierungsvereinbarung mit dem BAR abgeschlossen?

Informationsverwaltung

- 4) An welchen Standards und Vorgaben orientiert sich Ihre Stelle bei der Informationsverwaltung?
- 5) Ist aus Ihrer Sicht klar geregelt, welche Vorgaben für Ihre Stelle gelten?
- 6) Gibt es Unterschiede zu den Grundlagen, die für die anbietepflichtigen Stellen gelten?
- 7) Können Sie die bestehenden rechtlichen Vorgaben durchgängig gewährleisten?
- 8) Gibt oder gab es amtsinterne Hindernisse, welche einer Bewirtschaftung der Informationen gemäss den Vorgaben des BGA und der Ausführungserlasse im Weg stehen? Wenn ja, wie können/konnten diese Hindernisse überwunden werden?
- 9) Verfügen Sie über ein Ordnungssystem sowie ein digitales Geschäftsverwaltungssystem, welche Ihre Geschäftstätigkeit flächendeckend abbilden?
- 10) Wie wird bei Ihrer Stelle sichergestellt, dass die Mitarbeitenden die Unterlagen einheitlich und systematisch gemäss Ihrem Ordnungssystem ablegen?
- 11) Wurden dafür auch schon Dienstleistungen des BAR genutzt? Wieso ja, wieso nein?
- 12) Was sind nach Ihrer Einschätzung die Aufgaben und Kompetenzen des BAR bei der Informationsverwaltung?
- 13) Deckt sich dies mit der Praxis?

Archivgut bestimmen

- 14) Nach welchen Kriterien bestimmt Ihre Stelle, welche Unterlagen archiviert werden und welche nicht?

- 15) Arbeiten Sie bei der Bestimmung des Archivguts mit dem BAR zusammen?
 - a. Wenn ja, wie erfolgt diese Zusammenarbeit?
 - b. Wenn nein: warum nicht?
 - c. Wenn nein: Nach welchen Kriterien bestimmt Ihre Stelle, welche Unterlagen archiviert werden und welche nicht?
- 16) Sind die bestehenden Arbeitshilfen des BAR für Sie von Nutzen? Wenn nein, warum nicht?
- 17) Was sind nach Ihrer Einschätzung die Aufgaben und Kompetenzen des BAR bei der Bestimmung des Archivguts?
- 18) Deckt sich dies mit der Praxis?

Schutzfristen festlegen

- 19) Gibt es in Ihrer Stelle Bestände mit verlängerter Schutzfrist? Können Sie die wichtigsten solchen Bestände und den Grund der Verlängerung kurz beschreiben?
- 20) Arbeitet Ihre Stelle bei der Festlegung von Schutzfristen mit dem Bundesarchiv zusammen?
 - a. Wenn ja, wie?
 - b. Wenn ja: Gab es bei der Festlegung der Schutzfrist schon Meinungsverschiedenheiten mit dem BAR/EDI? Wenn ja, worüber?
 - c. Wenn nein, warum nicht?
- 21) Was sind nach Ihrer Einschätzung die Aufgaben und Kompetenzen des BAR bei der Festlegung von Schutzfristen?
- 22) Deckt sich dies mit der Praxis?

Zugang zum Archivgut und Behandlung von Einsichtsgesuchen

- 23) Wenn ich als externe Person bei Ihnen nach archivierten Unterlagen recherchieren möchte: Welche Möglichkeiten habe ich, wie muss ich vorgehen?
- 24) Würden sie sagen, Ihr Zugang erfüllt die gesetzlichen Anforderungen des BGA?
- 25) Wo stossen Sie allenfalls an Grenzen bei der Gewährleistung des Zugangs? Was sind die Gründe dafür?
- 26) Gibt oder gab es bei der Gewährleistung des Zugangs zu Ihrem Archiv eine Zusammenarbeit mit dem BAR?
 - a. Wenn ja, was umfasst diese Zusammenarbeit?
 - b. Wenn nein, warum nicht?

- 27) Was sind nach Ihrer Einschätzung die Aufgaben und Kompetenzen des BAR bei der Gewährleistung des Zugangs zu Archiven der selbständig archivierenden Stellen?
- 28) Deckt sich dies mit der Praxis?
- 29) Ergibt sich der Entscheid über ein Einsichtsgesuch immer klar und eindeutig aus den Rechtsgrundlagen?
- 30) Haben Sie für die Beurteilung eines Einsichtsgesuchs schon Beratung des BAR in Anspruch genommen? Wenn ja, in welchen Fällen?
- 31) Sind die Vorgaben des BGA (einschliesslich VBGA) bezüglich Auflagen eindeutig?

Generell: Rechtsgrundlagen und Vollzug der selbständigen Archivierung

- 32) Regeln das BGA und die Vollzugserlasse klar, wer dem BGA unterstellt ist, und ob eine bestimmte Stelle anbieterpflichtig ist oder selbständig archivieren kann/muss? Wenn nicht, wo sind die Rechtsgrundlagen unklar?
- 33) Mit der Regelung der selbständigen Archivierung wollte der Gesetzgeber eine Vereinheitlichung der Archivierungspraxis herbeiführen und dabei den selbständig archivierenden Stellen grösstmögliche Handlungsfreiheit bewahren.
 - a. Erfüllt Ihrer Ansicht nach das BGA und sein Vollzug diese beiden Ansprüche?
 - b. Wenn nein, warum nicht?
- 34) Wo sehen Sie den grössten Anpassungsbedarf am BGA oder seinem Vollzug?

Anhang 4.3: Fragebogen: Zugang zu selbständig archivierenden Stellen

Erhebungsraster von: [Stelle]

Frage 1: Stellen Sie Ihr Archivgut zur Einsichtnahme für Dritte zur Verfügung?

	Ja
	Ja, Zugang wird auf Anfrage gewährt, aber ist nicht formell geregelt
	Nein

Frage 2: Ist die Einsichtnahme in das Archivgut kostenlos?

	Ja, die Einsichtnahme ist in jedem Fall kostenlos → <i>weiter bei Frage 4</i>
	Unterschiedlich je nach Aufwand (z.B. für Rechercheauftrag) → <i>weiter bei Frage 3</i>
	Nein → <i>weiter bei Frage 3</i>

Frage 3: Wie ist die Aufwandberechnung geregelt?

--

Frage 4: Wie können Nutzende Ihr Archiv finden? (*mehrere Antworten möglich*)

	Informationen auf der Homepage Ihrer Stelle
	Anfrage bei der allgemeinen Auskunft Ihrer Stelle
	Archiv hat einen eigenen Internetauftritt
	Andere Möglichkeiten, nämlich: ...

Frage 5: Wie müssen die Nutzenden vorgehen, um Zugang zu Ihrem Archivgut zu erhalten? (*mehrere Antworten möglich*)

	Recherche und Bestellung über Online-Suche
	Recherche und Bestellung vor Ort
	Standardisiertes Einsichtsgesuch
	Direkte Anfrage (z.B. via Mail oder Telefon)
	Anderes Vorgehen, nämlich: ...

Frage 6: Wo können die Nutzenden Einsicht ins Archivgut nehmen? (*mehrere Antworten möglich*)

	Einsicht vor Ort
	Unterlagen können als Digitalisate zugänglich gemacht werden
	Zustellung von Unterlagen/Reproduktionen per Post

Frage 7: Wie sind die Öffnungszeiten Ihres Archivs?

Öffnungszeiten: _____

	Wir haben kein Archiv, das öffentlich zugänglich ist
	Zugang wird individuell nach Vereinbarung gewährt
	Unterlagen werden nur in digitaler Form zur Verfügung gestellt

Frage 8: Welche Hilfestellungen stellen Sie den Nutzenden Ihres Archivs zur Verfügung? (*mehrere Antworten möglich*)

	Findmittel (systematisches Verzeichnis der archivierten Unterlagen)
	Unterstützung bei der Nutzung der Findmittel
	Recherche durch Ihre Mitarbeitenden
	Andere Hilfestellungen, nämlich: ...

Frage 9: Dürfen die Nutzenden Informationen aus den bei Ihnen konsultierten Unterlagen wiedergeben und weiterverwerten?

	Ja, in jedem Fall
	Ja, unter Umständen mit Auflagen (z.B. Anonymisierung, Manuskriptvorlage etc.)
	Nein

Frage 10: Machen Sie bei Absagen auf Einsichtsgesuche eine Rechtsmittelbelehrung?

	Ja, immer
	Von Fall zu Fall unterschiedlich
	Nein

Anhang 5: Befragungsinstrumente Nutzende des Bundesarchivs

Anhang 5.1: Online-Befragung

Ihre Nutzung von Archiven

Frage 1: Wie häufig haben Sie die Dienstleistungen des Bundesarchivs (z.B. Online-Suche, Einsicht in Unterlagen, Recherche vor Ort) in den vergangenen 5 Jahren im Durchschnitt genutzt?

Mehrmals pro Jahr / Ein bis zweimal pro Jahr / Weniger als einmal pro Jahr / Einmal in den vergangenen 5 Jahren / Nie

Frage 2: Welche anderen Archive haben Sie neben dem Bundesarchiv auch noch konsultiert? (Mehrfachantwort möglich)

a) Archive von selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen (z.B. SBB, Swisscom, Schweizerische Nationalbank, ETH, SUVA, Swissmedic) / b) Kantonale Archive / c) Gemeindearchive / d) Staatliche Archive im Ausland / e) Privatarchive / f) Archive von internationalen Organisationen / g) Andere Archive, nämlich... / h) Ich habe keine anderen Archive konsultiert.

Filter: Personen, die bei Frage 1 «Nie» gewählt haben und bei Frage 2 Antwort a nicht markiert haben, wurden direkt zum Ende des Fragebogens navigiert

Personen, die bei Frage 1 «Nie», aber bei Frage 2 Antwort a markiert haben, wurden anschliessen nur noch die Fragen 3 und 4 sowie die Fragen des Themenblocks «Recherchieren und bestellen bei Archiven von bundesnahen Stellen» gestellt

Filter: Wenn Antwort a bei 0

Frage 3: Welche Archive von selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen haben Sie bereits besucht?

Frage 4: Für welchen Zweck haben Sie beim Bundesarchiv oder bundesnahen Stellen nach Unterlagen gesucht? (Mehrfachantwort möglich)

a) Forschung / b) Journalismus / c) Unterlagen, die Informationen über meine eigene Person enthalten / d) Private Recherche / e) Andere Zwecke

Recherchieren und bestellen beim Bundesarchiv

Frage 5: Wie zufrieden sind Sie mit den folgenden Zugangsangeboten des Bundesarchivs?

	Vollständig zufrieden	Eher zufrieden	Eher nicht zufrieden	Gar nicht zufrieden	Habe ich nicht genutzt	Weiss nicht
Recherche (Verzeichnisse der archivierten Unterlagen)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Persönliche Beratung durch Mitarbeitende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Möglichkeiten, online zu suchen, zu bestellen und Einsicht zu nehmen (Online-Zugang)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informationen und Anleitungen auf der Webseite des Bundesarchivs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Frage 6: Genügen die im Online-Zugang zur Verfügung gestellten Suchinstrumente des Bundesarchivs Ihrer Erfahrung nach, um die gesuchten Unterlagen zu finden?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Frage 7: War Ihnen bewusst, dass im Online-Zugang des Bundesarchivs aus Datenschutzgründen ein Teil der Dossiers, die Personendaten enthalten, nicht angezeigt wird?

Ja und ich weiss auch welche Arten von Dossiers dies betrifft / Ja, aber ich müsste nachschlagen oder nachfragen, welche Daten das genau betrifft / Nein / Ich habe den Online-Zugang noch nie genutzt. /

Weiss nicht/Kann mich nicht erinnern

Recherchieren und bestellen bei selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen

Filter: Wenn Antwort a bei 0

Frage 8: Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit den Zugangsangeboten zu Archiven von selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen (Informationen, Findmittel, Suche, Bestellung)?

Vollkommen zufrieden / Eher zufrieden / Eher nicht zufrieden / Gar nicht zufrieden / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a bei 0

Frage 9: Genügen die zur Verfügung gestellten Suchinstrumente von eigenen Archiven bundesnaher Stellen Ihrer Erfahrung nach, um Einsicht in archivierte Unterlagen nehmen zu können?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Unterlagen im Bundesarchiv mit einer verlängerten Schutzfrist

Frage 10: Haben Sie schon versucht, im Bundesarchiv archivierte Unterlagen zu konsultieren, die einer **verlängerten** Schutzfrist unterstanden? *Die ordentliche Schutzfrist beträgt 30 Jahre. Verlängerte Schutzfristen werden aus Datenschutzgründen (Art. 11 BGA) vergeben oder wenn der Einsicht öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (Art. 12 BGA). Siehe auch [hier](#)*

a) Ja, bei Unterlagen die ausschliesslich aus einem Amt kamen / b) Ja, bei Unterlagen verschiedener Ämter / c) Nein / d) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 11: Sind die verlängerten Schutzfristen für Unterlagen Ihrer Erfahrung nach verhältnismässig festgelegt worden?

a) Ja / b) Mehrheitlich ja / c) Etwa zur Hälfte ja, zur Hälfte nein / d) Mehrheitlich nein / e) Nein / f) Kann ich nicht beurteilen

Filter: Wenn Antwort bei 0 nicht a

Frage 12: Bei verlängerten Schutzfristen, die Ihrer Erfahrung nach nicht verhältnismässig festgelegt wurden, wurde dem Schutzgedanken oder dem Zugang zu viel Priorität eingeräumt?

Priorität lag häufiger/immer beim Schutzgedanken / Priorität lag etwa gleich oft beim Schutzgedanken und beim Zugang / Priorität lag häufiger/immer beim Zugang / Kann ich nicht beurteilen

Behandlung von Einsichtsgesuchen bei Unterlagen im Bundesarchiv

Frage 13: War Ihnen bisher bewusst, dass Sie bei Unterlagen, die einer Schutzfrist unterstehen, ein Einsichtsgesuch stellen können?

Ja / Nein

Frage 14: Haben Sie bereits eines oder mehrere Einsichtsgesuche für Unterlagen gestellt, welche einer Schutzfrist unterlagen? *Es spielt dabei keine Rolle, ob es um Unterlagen mit einer verlängerten oder einer ordentlichen Schutzfrist ging. Achtung: Bei dieser Frage geht es nicht um die Einsicht in Unterlagen über Ihre eigene Person.*

a) Ja, eines / b) Ja, mehr als eines / c) Nein / d) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 15: Welchen Zeitraum betrafen die Unterlagen, für welche Sie ein Einsichtsgesuch gestellt haben?

- a) Ausschliesslich vor 1.7.2006 (Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Öffentlichkeit) /
b) (Auch) nach 1.7.2006 / c) Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 16: Welchen Bescheid haben Sie auf das Einsichtsgesuch/ auf Ihre Einsichtsgesuche erhalten?

- a) Bewilligung (gesamtes Gesuch/alle Gesuche vollumfänglich bewilligt) / b) Bereits beides erlebt (nicht alle Gesuche vollumfänglich bewilligt, d.h. zumindest Einsicht in einzelne Dossiers abgelehnt)/
c) Ablehnung (gesamtes Gesuch/alle Gesuche vollumfänglich abgelehnt) / d) Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 17: Wurden Ihnen bei der Bewilligung eines Einsichtsgesuches schon Auflagen gemacht?

- a) Ja, mehrmals / b) Ja, einmal / c) Nein / d) Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 18: Waren diese Auflagen nach Ihrer Erfahrung gerechtfertigt?

- Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen*

Filter: Wenn Antwort b bei 0

Frage 19: Wurde Ihnen bei der Ablehnung der Einsicht jeweils mitgeteilt, dass Sie eine beschwerdefähige Verfügung verlangen können?

- Ja, bei allen nicht vollständig bewilligten Gesuchen / Nein / Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort b bei 0

Frage 20: Haben Sie nach einer Ablehnung auch schon eine beschwerdefähige Verfügung verlangt?

- a) Ja, bei allen Ablehnungen / b) Teilweise / c) Nein / d) Weiss nicht*

Filter: Wenn Antwort b oder c bei 0

Frage 21: Weshalb haben Sie auch schon auf eine beschwerdefähige Verfügung verzichtet?
Mehrfachantwort möglich

Der Aufwand für eine Beschwerde schien mir zu hoch. / Ich glaubte nicht, damit etwas bewirken zu können (Einlenken der Verwaltung, Erfolg einer allfälligen Beschwerde). / Ich wusste nicht, dass man eine beschwerdefähige Verfügung verlangen kann. / Andere Gründe / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 22: Als Sie **letztmals** eine Verfügung verlangt haben: Aus welchen Gründen wurde die Einsicht verweigert? *Mehrfachantwort möglich*

a) Datenschutz von Personen, die in den Dossiers vorkommen / b) Schutz öffentlicher Interessen / c) Schutz privater Interessen / d) Die betreffende Bundesstelle hat das Gesuch bei Verlangen der Verfügung doch noch bewilligt / e) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0 und nicht Antwort d bei 0

Frage 23: Als Sie **letztmals** eine Verfügung verlangt haben: War die Begründung der Verfügung verständlich?

Ja / Teilweise / Nein / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0 und nicht Antwort d bei 0

Frage 24: Als Sie **letztmals** eine Verfügung erhalten haben: War die Einsichtsverweigerung Ihrer Erfahrung nach gemäss der Begründung in der Verfügung verhältnismässig?

Ja / Teilweise / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 25: Haben Sie nach einer ablehnenden Verfügung auch schon Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht gemacht?

a) Ja / b) Nein / c) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b bei 0

Frage 26: Warum haben Sie keine Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht gemacht? (*Mehrfachantwort möglich*)

Aufwand war zu hoch / Wusste nicht, dass man eine solche Beschwerde machen kann / Glaubte nicht, eine Chance zu haben / Andere / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b bei 0

Frage 27: Bei Einsichtsgesuchen, die Unterlagen betrafen, welche nach dem 1.7.2006 erstellt wurden: Nach welchem Gesetz wurde das Gesuch behandelt?

BGA / BGÖ / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b bei 0

Frage 28: Wurde Ihrer Erfahrung nach von der zuständigen Bundesstelle dem Prinzip „Anwendung des günstigeren Gesetzes für den Gesuchstellenden“ nachgelebt?

Ja / Nein / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 29: Ist für Sie der Prozess der Einsichtnahme (inkl. Rechtsweg bei Verweigerung) in archivierte Bundesunterlagen insgesamt transparent und nachvollziehbar?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 30: Werden bei der Behandlung von Einsichtsgesuchen die Schutzinteressen und die Interessen an der Einsichtnahme nach Ihrer Erfahrung verhältnismässig gegeneinander abgewogen?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Einsicht in Unterlagen beim Bundesarchiv zur eigenen Person

Filter: Wenn Antwort c bei 0

Frage 31: Sie haben angegeben, dass Sie bereits nach archivierten Unterlagen gesucht haben, die Informationen über Ihre Person beinhalten: Wie einfach/schwierig war es für Sie, herauszufinden, ob solche Unterlagen im Bundesarchiv archiviert sind?

a) Einfach / b) Eher einfach / c) Eher schwierig / d) Schwierig / e) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort c oder d bei 0

Frage 32: Welche Schwierigkeiten bestanden?

Filter: Wenn Antwort c bei 0 und

Frage 33: War Ihnen bewusst, dass im Online-Zugang des Bundesarchivs aus Datenschutzgründen ein Teil der Dossiers, die Personendaten enthalten, nicht angezeigt wird?

Ja und ich weiss auch welche Arten von Dossiers dies betrifft / Ja, aber ich müsste nachschlagen oder nachfragen, welche Daten das genau betrifft / Nein / Ich habe den Online-Zugang noch nie genutzt. / Weiss nicht/Kann mich nicht erinnern

Filter: Wenn Antwort c bei 0

Frage 34: Waren die Unterlagen, welche Sie betrafen, frei zugänglich oder mussten Sie dafür ein Einsichtsgesuch stellen?

a) Ich musste ein Einsichtsgesuch stellen / b) Beides ist schon vorgekommen / c) Die Unterlagen waren frei zugänglich / d) Weiss nicht/Kann mich nicht erinnern

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 35: War es für Sie klar und verständlich, wie Sie Ihr Einsichtsgesuch einreichen müssen?

<input type="radio"/> a	Ja
<input type="radio"/> b	Eher ja
<input type="radio"/> c	Eher nein
<input type="radio"/> d	Nein
<input type="radio"/> e	Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort c oder d bei 0

Frage 36: Welche Unklarheiten oder Schwierigkeiten hatten Sie bei der Einreichung des Einsichtsgesuches?

Filter: Wenn Antwort a oder b bei 0

Frage 37: Welchen Bescheid haben Sie auf das Einsichtsgesuch/ auf ihre Einsichtsgesuche erhalten?

a) Bewilligung / b) Ablehnung / c) Bereits beides erlebt / d) Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b oder c bei 0

Frage 38: War die Begründung der Ablehnung(en) für Sie verständlich?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Weiss nicht

Filter: Wenn Antwort b oder c bei 0

Frage 39: War die Begründung der Ablehnung(en) Ihrer Einschätzung nach rechtskonform?

Ja / Eher ja / Eher nein / Nein / Kann ich nicht beurteilen

Abschliessende Einschätzungen

Frage 40: Wie gut gewährleisten nach Ihrer Erfahrung das Bundesarchiv und die Bundesverwaltung insgesamt, dass alle rechtlich und historisch wertvollen Unterlagen rechtzeitig archiviert, lesbar und gut auffindbar sind?

Gut / Eher gut / Eher schlecht / Schlecht / Kann ich nicht beurteilen

Frage 41: Der Zugang zu Unterlagen im Bundesarchiv folgt dem Grundprinzip „Dem jeweiligen Bestand angepasste Schutzfristen mit Einsicht im Einzelfall auf Gesuch hin“. Wie gut bewährt sich dieser Ansatz nach Ihrer Erfahrung insgesamt, um den Ausgleich der Interessen auf Zugang zu Unterlagen und der öffentlichen, privaten und persönlichen Schutzinteressen sicherzustellen?

Gut / Eher gut / Eher schlecht / Schlecht / Kann ich nicht beurteilen

Anhang 5.2: Interviewleitfaden für die Befragung der Nutzerinnen und Nutzer des Bundesarchivs

Einstieg

- 1) Zu welchen Themen und Zeiträumen und bei welchen Stellen haben Sie im Bundesarchiv in der letzten Zeit v.a. recherchiert?
- 2) Wir werden im Interview v.a. über den Zugang zum Archivgut im Bundesarchiv sprechen. Das Fundament der Archivierung bilden jedoch die Informationsverwaltung und die Ablieferung der Bestände durch die Bundesstellen. Können Sie uns hierzu kurz Ihre wichtigsten Eindrücke oder Erfahrungen beschreiben? Wird das Verwaltungshandeln aus den im Bundesarchiv gelagerten Unterlagen nachvollziehbar oder gibt es Lücken?

Auffinden von Archivgut

- 3) Einmal beim Bundesarchiv, sollten die Archivbestände nicht mehr verändert werden. Was ist hier Ihr Eindruck: Ist das durchgängig gewährleistet oder haben Sie Hinweise auf Verluste von Dokumenten oder Dossiers (verlorengehen, bewusstes entfernen)?

Unterlagen mit einer Schutzfrist

- 4) Wie beurteilen Sie die Vergabe verlängerter Schutzfristen durch die ans Bundesarchiv abliefernden Bundesstellen: Erfolgt diese insgesamt verhältnismässig und einheitlich?
- 5) Können Sie Beispiele nennen, in denen Sie die Schutzfrist als unverhältnismässig beurteilen? Wie begründen Sie diese Einschätzung?
- 6) Wie beurteilen Sie die ordentliche Schutzfrist von 30 Jahren? Wie lässt sich diese aus ganz allgemeiner Warte begründen?

Behandlung von Einsichtsgesuchen bei Unterlagen im Bundesarchiv

- 7) Wie erleben Sie die Bearbeitung Ihrer Einsichtsgesuche: Werden diese korrekt und speditiv abgewickelt?
- 8) Wo sehen Sie unverhältnismässige Ablehnungen von Einsichtsgesuchen? Können Sie dies anhand von Fallbeispielen veranschaulichen und begründen?
- 9) Haben Sie bei bewilligten Einsichtsgesuchen schon Auflagen erhalten? Waren diese jeweils gerechtfertigt? Wenn nicht immer, in welchen Fällen nicht?

- 10) Wie beurteilen Sie das Potenzial von Auflagen, um Ablehnungen von Einsichtsgesuchen zu vermeiden? Ziehen alle ans Bundesarchiv abliefernden Stelle diese Möglichkeit gleichermassen in Betracht?
- 11) Wie erleben und beurteilen Sie den Rechtsweg bei Ablehnungen von Einsichtsgesuchen?

Einsicht in archivierte Unterlagen nach Öffentlichkeitsgesetz

- 12) Unterlagen, die nach dem 1.7.2006 entstanden sind, können nach Empfehlung von Fachbehörden auch nach dem Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) zur Einsicht freigegeben werden. Nutzen nach Ihrer Erfahrung die Bundesstellen das Einsichtsverfahren nach BGÖ, wenn dieses für den Gesuchsteller/die Gesuchstellerin vorteilhafter ist als das BGA-Verfahren?
- 13) Wie verändert das BGÖ insgesamt den Zugang zu (neuen) Unterlagen im Bundesarchiv?
- 14) Wäre es für Sie wünschenswert, den Zugang zu Dokumenten, die nach dem 1.7.2006 entstanden sind - also die Koordination von BGA und BGÖ - gesetzlich klarer zu regeln? Wenn ja, wie könnte eine solche Regelung aussehen?

Recherchieren und Bestellen beim Bundesarchiv

- 15) Welche Schwierigkeiten haben Sie bei der Recherche im BAR?
- 16) Was müsste an den Suchinstrumenten und den anderen Dienstleistungen des BAR verbessert werden, um den Sucherfolg zu erhöhen?

Einsicht in Unterlagen beim Bundesarchiv zur eigenen Person

- 17) Haben Sie auch schon nach Unterlagen über Ihre eigene Person gesucht?
- 18) Wenn ja: Haben Sie dabei besondere Schwierigkeiten erlebt? Sehen Sie Verbesserungspotenziale?

Archive von selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen (z.B. SBB, Swisscom, Schweizerische Nationalbank, ETH, SUVA, Swissmedic)

- 19) Welche Erfahrungen haben Sie mit der Nutzung bei Archiven von selbständig archivierenden, bundesnahen Stellen gemacht?

Digitalisierung und Abschlussfragen

- 20) Wird bei der Archivierung beim Bund das Potenzial der Digitalisierung ausgeschöpft? Welche Risiken sind mit der Digitalisierung verbunden?
- 21) Ist die heute übliche Archiveinheit des Dossiers auch im digitalen Zeitalter und mit der Einführung des BGÖ noch adäquat? Was spricht dafür, was spricht dagegen?
- 22) Wird das BGA den aktuellen und künftigen Bedürfnissen an die Archivierung und den sich verändernden Rahmenbedingungen noch gerecht?
- 23) Wo sehen Sie den grössten Anpassungsbedarf am BGA?

Anhang 6:

Für die Vertiefungsphase ausgewählte Stellen und Nutzende

Anbietepflichtige Stellen	
Departement	Amt
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	Direktion für Ressourcen (DR)
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	Generalsekretariat GS-EDA
Eidgenössisches Departement des Innern (EDI)	Generalsekretariat GS-EDI
Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)
Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD)	Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)	Generalsekretariat GS-EJPD
Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)	Bundesamt für Verkehr (BAV)
Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	Nachrichtendienst Bund (NDB)
Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	Kommando Operationen / Generalsekretariat VBS
Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)	Generalsekretariat GS-WBF
	Bundesanwaltschaft
	Bundeskanzlei
	Parlamentsdienste
Selbständig archivierende Stellen	
Bundesstrafgericht	
SBB	
Swissmedic	
Nutzende	
Thomas Buomberger	Forschung
Jean-Christophe Emmenegger	Medien
Henrike Hoffmann	Forschung
Titus Meier	Forschung
Niels Rebetez	Forschung
Jürg Schoch	Forschung/Medien
Markus Seiler	Privater
Katrin Solt	Forschung
Martin Stoll	Medien
Sacha Zala	Forschung

Anhang 7: Koordinationsnormen in den Kantonen

19 Kantone verfügen über ein Öffentlichkeitsgesetz. Davon haben alle gesetzlich geregelt, wie mit Dokumenten gemäss dem kantonalen Öffentlichkeitsgesetz nach deren Archivierung umzugehen ist. Nachfolgend werden die kantonalen Koordinationsnormen wiedergegeben (Stand am 1. September 2020).

Unterstellung unter das Archivierungsgesetz

GR: Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (2016)

Art. 14 Archivierte amtliche Dokumente

Der Zugang zu amtlichen Dokumenten richtet sich nach der Archivierung nach dem Gesetz über die Aktenführung und Archivierung.

SG: Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (2014)

Art. 11 Gegenstand

3 Der Zugang zu archivierten Dokumenten richtet sich nach dem Gesetz über die Aktenführung und Archivierung vom 19. April 2011.

TI: Regolamento della legge sull'informazione e sulla trasparenza dello Stato (2012)

Art. 9 Documenti ufficiali esclusi dal diritto di accesso

a) L'accesso ai documenti ufficiali definitivamente archiviati è disciplinato dalla legge sull'archiviazione e sugli archivi pubblici del 15 marzo 2011 e dal diritto speciale.

Aufgeschobene Unterstellung unter das Archivierungsgesetz

GE: Loi sur les archives publiques (2000/2008)

Art. 12 Consultation des archives historiques

1 Les documents versés aux Archives d'Etat ou que des institutions sont chargées d'archiver elles-mêmes ne peuvent en principe être consultés qu'à l'expiration des délais de protection figurant aux alinéas 3 et 4.

2 Ils demeurent toutefois accessibles pendant 5 ans dès leur archivage lorsque le requérant aurait pu y avoir accès auparavant en vertu de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001

Fortbestand des Regimes gemäss Öffentlichkeitsgesetz

AI: Datenschutz-, Informations- und Archivgesetz (2019)

Art. 34 Schutzfristen

1 Für Archivgut gilt eine Schutzfrist von 30 Jahren; enthält es besonders schützenswerte Personendaten, gilt eine Schutzfrist von 90 Jahren.

2 Während der Schutzfrist gilt das Einsichtsrecht für amtliche Dokumente sinngemäss, danach ist das Archivgut öffentlich.

BE: Gesetz über die Archivierung (2009)

Art. 16 Grundsatz

1 Das Archivgut der Behörden gemäss Artikel 3 Absatz 4 steht der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 2. November 1993 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, IG) und des Datenschutzgesetzes zur Einsichtnahme zur Verfügung.

FR: Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (2009)

Art. 20 Zugangsrecht

1 Jede natürliche oder juristische Person hat, soweit in diesem Gesetz vorgesehen, das Recht auf Zugang zu den amtlichen Dokumenten im Besitz der öffentlichen Organe.

2 Die amtlichen Dokumente unterstehen auch nach ihrer Ablieferung an das Archiv dem Zugangsrecht nach diesem Gesetz.

SZ: Archivgesetz (2015) und Gesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung und den Datenschutz (2008, ÖDSG)

Art. 15 Archivgesetz / Schutzfristen

1 Das Archivgut unterliegt unbeschleunigt seinem Standort einer Schutzfrist von 35 Jahren.

2 Keine Schutzfristen gelten: a) beim Zugang zu amtlichen Dokumenten gemäss § 5 ÖDSG

Art. 5 ÖDSG / Öffentlichkeitsprinzip

1 Jede Person hat Anspruch darauf, amtliche Dokumente einzusehen und Auskunft über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.

Art. 7 ÖDSG / Adressat und Inhalt des Gesuchs

3 Für archivierte Dokumente bleibt innerhalb der Sperrfrist das Organ zuständig, welches die Dokumente zur Archivierung abgeliefert hat.

VD: Loi sur l'information (2002) et Loi sur l'archivage (2011)

Art. 8 Loi sur l'information / Droit à l'information

1 Par principe, les renseignements, informations et documents officiels détenus par les organismes soumis à la présente loi sont accessibles au public.

3 Cette règle vaut aussi pour les documents officiels versés aux archives cantonales.

Art. 10 Loi sur l'archivage / Principes

1 Jusqu'à l'expiration du délai de protection défini aux articles 11 et 12, la consultation par le public des archives historiques est soumise à l'autorisation de l'autorité qui a versé les documents. Celle-ci se prononce conformément à la législation sur l'information et sur la protection des données personnelles.

2 Après l'expiration du délai de protection, la consultation est libre, sous réserve de l'article 12, alinéa 4.

VS: Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung (2008)

Art. 43 Einsichtnahme in archivierte Dokumente

1 Dokumente, die gemäss vorliegendem Gesetz bereits vor der Archivierung öffentlich zugänglich waren, bleiben dies auch weiterhin, und zwar unter den Bedingungen von Artikel 12 bis 16. Die anderen archivierten Dokumente werden 30 Jahre nach ihrer Erstellung öffentlich zugänglich gemacht, sofern kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse dagegenspricht.

2 Dokumente, die besonders schützenswerte Daten oder Persönlichkeitsprofile enthalten, sind frühestens zehn Jahre nach dem Tod der betroffenen Person öffentlich zugänglich. Ist das Todesdatum nicht bekannt, läuft die Schutzfrist 100 Jahre nach Abschluss des Dossiers ab.

Art. 49 Adressat des Gesuchs

3 Betrifft das Gesuch ein archiviertes Dokument, muss es an jene Behörde gerichtet werden, von dem das Dokument stammt. Nach Ablauf der Schutzfrist (Art. 43) muss das Gesuch an die für das Archiv zuständige Behörde gerichtet werden.

ZH: Archivgesetz (1995/2013)

Art. 10 Aktenzugang

1 Der Zugang zu archivierten Akten richtet sich nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG)2. §§ 11, 11 a und 11 b bleiben vorbehalten.

2 Die Archive können Verzeichnungsdaten und elektronische Ausprägungen von Akten im Internet zugänglich machen, wenn die betreffenden Akten für die Öffentlichkeit nach Abs. 1 oder nach § 11 Abs. 1 zugänglich sind.

ZG: Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (2014) und Archivgesetz (2004/2104)

Art. 16 Öffentlichkeitsgesetz / Archivierte Akten

1 Der Zugang zu amtlichen Dokumenten richtet sich auch nach der Archivierung nach diesem Gesetz.

2 Für die Behandlung von Gesuchen um Zugang bleibt innerhalb der ordentlichen Schutzfrist gemäss § 11 Archivgesetz[4] das Organ zuständig, welches die Dokumente zur Archivierung abgeliefert hat; es holt vor seinem Entscheid die Stellungnahme der Archivverantwortlichen ein. Nach Ablauf der ordentlichen Schutzfrist gilt das Archivgesetz.

Art. 14a Archivgesetz / Zugang zu archivierten Dokumenten

1 Der Zugang zu archivierten amtlichen Dokumenten richtet sich nach dem Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) vom 20. Februar 2014.

Minimale Koordination

AG: Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und das Archivwesen (2006)

Art. 46 Benutzungsrecht; Schutzfristen

1 Die im Staatsarchiv aufbewahrten Dokumente sind nach Ablauf einer Schutzfrist von 30 Jahren seit ihrer Erstellung der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, soweit sie nicht bereits vor ihrer Archivierung öffentlich zugänglich waren.

BS: Gesetz über das Archivwesen (1996/2010)

Art. 10 Schutzfristen

7 Die Schutzfristen der Abs. 1 und 2 gelten nicht für Archivgut, soweit es vor der Übergabe an das Staatsarchiv nach dem Informations- und Datenschutzgesetz zugänglich war.

NE/JU: Convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel

Art. 80 Classement et archivage

Tout document officiel archivé demeure accessible lorsque le demandeur aurait pu y avoir accès avant son archivage en vertu des principes ancrés dans la présente convention.

SO: Informations- und Datenschutzgesetz (2001)

Art. 12 Öffentlichkeitsprinzip

Amtliche Dokumente, die nach diesem Gesetz zugänglich sind, bleiben es auch nach der Archivierung.

Art. 35 Stellungnahme der Behörde

1 Die Behörde nimmt zum Gesuch so rasch als möglich Stellung. Bezüglich archivierter Dokumente ist die Behörde zuständig, welche die Dokumente dem Archiv abgeliefert hat; nach Ablauf von 30 Jahren seit der letzten Aufzeichnung ist die Archivbehörde zuständig.

UR: Archivreglement (2002)

Art- 6 Allgemeine Schutzfrist

1 Unterlagen, die bereits vor der Archivierung der Öffentlichkeit zugänglich waren, bleiben öffentlich zugänglich.

Alle archivierten Dokumente unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip

BL Gesetz über die Archivierung (1996 /2010)

Art. 9 Zugang

1 Für den Zugang zu archivierten Unterlagen gilt das Informations- und Datenschutzgesetz.

2 Archivierte Personendaten sind 10 Jahre nach dem Tod einer Person, spätestens aber 100 Jahre nach der Geburt oder, wenn dieses Datum nicht eruiert werden kann, 100 Jahre nach dem Erstellungsdatum einer Unterlage in nicht anonymisierter Form zugänglich, wenn nicht eine besondere gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse entgegensteht.

Art. 11 Zugangsgesuch

Verlangt eine Person Zugang zu archivierten Unterlagen, die vor weniger als 30 Jahren erstellt wurden, oder zu Personendaten, bei denen die Schutzfrist von § 9 Absatz 2 dieses Gesetzes noch nicht abgelaufen ist, muss sie beim Staatsarchiv ein Gesuch einreichen.

Art. 13 Prüfung und Entscheid

1 Das Staatsarchiv holt während der Fristen gemäss § 11 die Stellungnahme der abliefernden Stelle im Sinne von § 30 Absatz 2 des Informations- und Datenschutzgesetzes ein.

2 Eine ablehnende Stellungnahme der abliefernden Stelle ist für das Staatsarchiv verbindlich.

Literatur und Dokumente

- BAR (2009). Policy Digitale Archivierung. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (2010). Gesamtkonzept für die Bewertung im Bundesarchiv. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (2013). Von der Geschäftsablage ins Bundesarchiv: Angebot und Bewertung von Unterlagen des Bundes: Arbeitshilfe. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (2014a). Elektronische Geschäftsverwaltung (GEVER): Arbeitshilfe. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (2014b). Statistische Erhebung Einsichtsgesuche 2007-2014. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (2020a). Benutzerhandbuch: Online-Zugang zum Bundesarchiv recherche.bar.admin.ch. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv. (Stand: 30. Juli 2020).
- BAR (2020b). Schweizerisches Bundesarchiv in Zahlen 2019. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (o.J. a). Einsichtsgesuche: Informationen für Ämter. Bern: Schweizerisches Bundesarchiv.
- BAR (o.J. b): Vereinbarung über die selbständige Archivierung gemäss Art. 4 Abs. XX BGA in Verbindung mit Art. 8 Abs. 1 VBGA).
- BJ/EDÖB (2013). Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen. Bern: Bundesamt für Justiz, Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter.
- Botschaft über das Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Februar 1997. (BBl 1997 941-976).
- Bundeskanzlei (2012). Organisationshandbuch GEVER: Teil I: Grundlagen und Vorgaben. Bern: Bundeskanzlei.
- Büro Vatter (2019). Wirkungsmodell zum Bundesgesetz über die Archivierung (BGA). Erarbeitet im Auftrag des Schweizerischen Bundesarchivs. Bern.
- EDÖB (2020): 27. Tätigkeitsbericht 2019/2020. Bern: Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter.
- Füzessery, Simone (2008). Art. 21. In: Brunner, Stephan C. und Mader, Luzius (Hrsg.): Öffentlichkeitsgesetz. Bern: Stämpfli.
- Jöhri, Yvonne (1998). Art. 21. In: Rosenthal, David und Jöhri, Yvonne: Handkommentar zum Datenschutzgesetz. Zürich : Schulthess.
- Valérie Junod, Valérie und Flückiger, Alexandre (2017). La reconnaissance d'un droit d'accès aux informations détenues par l'Etat fondée sur l'article 10 CEDH, Portée de l'arrêt Magyar Helsinki Bizottság contre Hongrie en droit suisse. Jusletter 27. Februar 2017.

- Mahon, Pascal und Gonin, Olivier (2008). Art. 6. In: Brunner, Stephan C. und Mader, Luzius (Hrsg.): Öffentlichkeitsgesetz. Bern: Stämpfli.
- Maurer-Lambrou, Urs und Blechta Gabor-Paul (2014). Datenschutzgesetz (DSG), Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ), Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn
- Müller, Jörg Paul und Scheffer, Markus (2008). Grundrechte in der Schweiz. Bern: Stämpfli.
- Scheffer, Markus (2020). Kommunikationsgrundrechte. In: Diggelmann, Oliver, Hertig Randall, Maya und Schindler, Benjamin (Hg.). Verfassungsrecht der Schweiz II, Zürich: Schulthess. S. 1421 ff.

Verzeichnis der zitierten Rechtsgrundlagen

- Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)
- Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103.2)
- Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG; SR 172.021).
- Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (DSG; SR 231.1).
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)
- Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07)
- Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA; SR 152.1)
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1)
- Weisungen des Eidgenössischen Departements des Innern vom 13. Juli 1999 über die Aktenführung in der Bundesverwaltung.
- Verordnung vom 8. September 1999 zum Bundesgesetz über die Archivierung (VBGA; SR 152.11).
- Verordnung des Bundesgerichts vom 27. September 1999 zum Archivierungsgesetz (SR 152.13)
- Weisungen des Bundesarchivs vom 28. September 1999 über die Anbietepflicht und die Ablieferung von Unterlagen an das Schweizerische Bundesarchiv.
- Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern vom 1. Dezember 1999 über die Gebühren des Schweizerischen Bundesarchivs (Gebührenverordnung BAR; SR 172.041.15)
- Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3).
- Verordnung vom 4. Juli 2007 über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV; SR 510.411).
- Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG; SR 121).
- Verordnung vom 16. August 2017 über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstverordnung, NDV; SR 121.1)
- Verordnung vom 3. April 2019 über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung; SR 172.010.441)