



Bern, 18. August 2021

Umsetzung des Archivierungsgesetzes: Evaluation und weiteres Vorgehen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates [18.3029](#)
Janiak vom 27. Februar 2018

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 3 |
| 2 | Vorgehen | 4 |
| 3 | Ergebnisse Evaluationsbericht | 5 |
| 4 | Relevante Stossrichtungen für die Weiterentwicklung von Gesetz und Praxis..... | 6 |
| 4.1 | Qualität der Informationsverwaltung sichern | 6 |
| 4.2 | Ressourcen für rechtzeitige Ablieferungen schaffen | 6 |
| 4.3 | Kontrollmechanismen und Transparenz der Rechtsanwendung stärken | 7 |
| 4.4 | Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip auch ab dem Zeitpunkt der Archivierung konsequent nachvollziehen und den Zugang zu archivierten Unterlagen entsprechend anpassen..... | 7 |
| 4.5 | Vom Prinzip der Unteilbarkeit des Dossiers bei der Einsicht abrücken | 8 |
| 4.6 | Geltungsbereich des BGA klären und durchsetzen..... | 8 |
| 4.7 | Der selbständigen Archivierung mehr Beachtung schenken | 9 |
| 4.8 | Verhältnis zwischen Bundesarchiv und archivierungspflichtigen Stellen überdenken . | 9 |
| 4.9 | Zukunftsmodelle der Archivierung ins Auge fassen | 9 |
| 5 | Strategie BAR 2021-2025 | 10 |
| 6 | Beantwortung der in der Begründung des Postulats aufgeworfenen Fragen..... | 10 |
| 6.1 | Wirkung der Digitalisierung auf die Aktenführung..... | 10 |
| 6.2 | Prüfung der Anbietepflicht..... | 11 |
| 6.3 | Keine Vernichtung von Unterlagen | 11 |
| 6.4 | Prüfung der Schutzfristen..... | 11 |
| 6.5 | Einheitlichkeit der Schutzfristen | 12 |
| 6.6 | Lösung der Zielkonflikte zwischen mit dem Persönlichkeitsschutz und anderen schutzwürdigen Interessen der Forschungsfreiheit und der Geschichte | 12 |
| 6.7 | Freigabe von Archivgut vor Ablauf der Schutzfrist für Bundesorgane | 12 |
| 6.8 | Trennung der Einsichtnahme in Archivalien | 13 |
| 7 | Fazit und weiteres Vorgehen | 13 |

1 Ausgangslage

Das Postulat Janiak Claude (18.3029) vom 27. Februar 2018 lautet wie folgt:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht den Vollzug des Bundesgesetzes vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (BGA; SR 152.1, in Kraft seit dem 1. Oktober 1999) unter Beizug der sachverständigen Fachgesellschaften zu evaluieren, die neuen Herausforderungen zu identifizieren und Empfehlungen für die Weiterentwicklung von Gesetz und Praxis der Archivierung abzugeben.»

Das Begehren wird wie folgt begründet:

Das aktuelle Archivierungsgesetz (BGA) wurde vor 20 Jahren verabschiedet. Seither haben sich die Digitalisierung, die Verwaltungspraxis und das gesellschaftliche und rechtliche Umfeld rasant weiterentwickelt. Das BGA wird sehr unterschiedlich vollzogen. Diese Praxis sollte evaluiert und gestützt darauf sollten Empfehlungen erarbeitet werden. Besonders interessieren folgende Fragen:

1. Wie wirkt sich die Digitalisierung auf die Aktenführung aus? Wer stellt sicher, dass die Archivierung auch nach Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung (Gever) sichergestellt ist? Hat diese Behörde genügend Kompetenzen dazu?
2. Wird die Anbietepflicht regelmässig überprüft? Wer stellt sicher, dass dem BGA unterstellte Bundesorgane Unterlagen nicht horten, anstatt sie nach Artikel 6 BGA dem Bundesarchiv anzubieten?
3. Wer stellt sicher, dass entsprechend Artikel 8 BGA keine Unterlagen ohne Zustimmung des Bundesarchivs vernichtet werden?
4. Grundsätzlich legte der Gesetzgeber eine ordentliche Schutzfrist von 30 Jahren fest. Es gibt Bundesorgane, wie die FINMA, welche bis zu 95 Prozent ihrer Unterlagen einer verlängerten Schutzfrist unterstellen. Wer stellt sicher, dass Schutzfristen nicht missbraucht werden?
5. Wird dem Grundsatz der freien Einsichtnahme nachgelebt und die Schutzfrist von 30 Jahren einheitlich umgesetzt? Wie viele Prozente der Unterlagen welcher Bundesorgane werden durch eine verlängerte Schutzfrist nicht freigegeben?
6. Welche Lösungen gibt es, damit Zielkonflikte mit dem Persönlichkeitsschutz und anderen schutzwürdigen Interessen nicht zulasten der Forschungsfreiheit und des öffentlichen Interesses an einer historischen Aufarbeitung aufgelöst werden?
7. Gestützt auf Artikel 13 BGA können die abliefernden Stellen auf Antrag des Bundesarchivs Archivgut vor Ablauf der Schutzfrist freigeben. Handhaben Bundesorgane diese Möglichkeit gleich oder bisweilen restriktiver als andere?
8. Wird die Einsichtnahme in Archivgut immer strikt von jenem des Öffentlichkeitsgesetzes getrennt, das anderen Prinzipien folgt?

In seiner Stellungnahme vom 16. Mai 2018 beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulats mit folgender Begründung:

Das Bundesgesetz über die Archivierung (BGA) ist nun seit fast 20 Jahren in Kraft. Eine Evaluation des Vollzugs des BGA erscheint daher sinnvoll. Neben der Frage, ob das Gesetz den Anforderungen der Digitalisierung genügt, soll insbesondere überprüft werden, ob die Verwaltungsstellen ihrer Anbietepflicht nachkommen und wie die Schutzfristen sowie die Einsichtnahme vor Ablauf der Schutzfrist von den Verwaltungsstellen gehandhabt werden. Ausserdem soll die Frage der Abgrenzung zwischen dem BGA und dem Öffentlichkeitsgesetz im Bericht beleuchtet werden.

Am 13. Juni 2018 nahm der Ständerat das Postulat an.

2 Vorgehen

Als Vorarbeit für die Evaluation des Bundesgesetzes über die Archivierung BGA liess das Bundesarchiv ein Wirkungsmodell¹ zum BGA erstellen. Es bildet den Soll-Zustand des BGA ab, wie er vom Gesetzgeber vorgesehen wurde. Das Wirkungsmodell diente als Grundlage für die Evaluation und fördert ein gemeinsames Verständnis der beabsichtigten Wirkungslogik des Gesetzes.

Die vom Postulat verlangte Evaluation wurde in einem Einladungsverfahren an das Büro Vatter vergeben. Diese externe Durchführung der Evaluation wurde gewählt, um die Unabhängigkeit der Evaluation und die Glaubwürdigkeit der Resultate sicherzustellen. Das Evaluationskonzept wurde in enger Zusammenarbeit zwischen dem Büro Vatter und dem Bundesarchiv erarbeitet mit dem Ziel die Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit des BGA und seines Vollzugs zu beschreiben, zu prüfen und zu bewerten. Dies insbesondere im Zusammenhang mit der Veränderungen aufgrund der Digitalisierung (z.B. Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung beim Bund, Einführung eines Online-Zugangs zum Archivgut) und der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips in der Verwaltung per 1. Juli 2006. Gemäss der Begründung zum Postulat wurden im Evaluationskonzept folgende Themenblöcke für die Evaluation ausformuliert:

1. Einfluss der Digitalisierung auf das BGA:
Ermöglicht das BGA auch im digitalen Bereich zweckmässiges und effizientes Archivieren?
Gibt es diesbezüglich neue Herausforderungen? (Intrapolicy-Kohärenz)
2. Zusammenspiel zwischen BGA und Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3, BGÖ):
Wie spielt das BGA mit anderen Erlassen insbesondere dem Öffentlichkeitsgesetz und dem Datenschutzgesetz (SR 235.1, DSG) zusammen? (Interpolicy-Kohärenz)
3. Vollzug der Anbietepflicht durch die Verwaltungsstellen:
Hier soll die Praxis bei den Ablieferungen überprüft werden.
4. Vollzug bei der Vergabe von Schutzfristen und Einsichtspraxis während Schutzfrist durch die Verwaltungsstellen:
Hier soll die Vergabe von Schutzfristen wie auch die Praxis bei der Gewährung von Zugang zu Unterlagen, die noch unter Schutzfrist stehen, geprüft werden.

Die Herausforderung bei der Evaluation bestand insbesondere darin, dass das BGA nicht nur für die Stellen gilt, die Ihre Unterlagen beim Bundesarchiv archivieren (die *anbietepflichtigen Stellen*). Vielmehr gibt es mit den *selbständig archivierenden Stellen* (z.B. SBB, Post, SUVA etc.) weitere Institutionen, die je selbständig nach den Grundsätzen des BGA archivieren. Die Evaluation musste dementsprechend die Umsetzung des BGA im Wirkungsbereich des BAR wie auch der selbständig archivierenden Stellen berücksichtigen.

Im Februar 2020 startete die Feldphase der Evaluation. In dieser Phase erhoben die Forschenden die nötigen Informationen in vier verschiedenen Modulen.

- In Modul 1 wurden sämtliche **archivierungspflichtigen Stellen** in zwei Kategorien befragt: 1) die direkt dem Bundesarchiv anbietepflichtigen Stellen und 2) die selbständig archivierenden Stellen. In einem ersten Schritt wurden sämtliche archivierungspflichtige Stellen mittels einer Online-Befragung befragt um möglichst flächendeckende Aussagen zum gesamten Themenkomplex der Archivierung zu erhalten. In einem zweiten Schritt wurden dann bei ausgewählten Stellen Vertiefungsinterviews durchgeführt.
- In Modul 2 wurden die **Nutzenden** zum Archivzugang im Bundesarchiv aber auch zu den selbständig archivierenden Stellen befragt. Auch in diesem Modul fand zuerst eine grosse Online-Umfrage statt, bei der sämtliche im Online-Zugang des Bundesarchivs registrierten Nutzerinnen und Nutzer angeschrieben wurden. Viele dieser Nutzerinnen und Nutzer haben

¹ Siehe Beilage 2

nebst den Archivunterlagen im Bundesarchiv auch bereits Unterlagen in Archiven von selbständig archivierenden Stellen ausgewertet. Diese Erfahrung wurde ebenfalls abgefragt. In einem zweiten Schritt wurden auch hier Vertiefungsinterviews durchgeführt. Bei der Auswahl der interviewten Nutzenden wurde darauf geachtet, dass die verschiedenen Nutzergruppen (insbesondere Forschende, Medienschaffende, Privatpersonen) wie auch die Sprachregionen vertreten waren.

- In Modul 3 wurden die **Perspektive des BAR und weiteren Fachgremien** abgefragt. Ebenfalls wurden beim BAR vorhandene statistische Angaben zur Archivierungspraxis ausgewertet. Nach der Auswertung der Online-Befragung aus den Modulen 1 und 2 wurden weitere Interviews mit Fachexpertinnen innerhalb der Bundesverwaltung geführt. Dies insbesondere, wenn erhobene Aspekte vertieft werden mussten und um Vorschläge zu geeigneten Massnahmen bei Fachkreisen zu erheben und zu konkretisieren. Im Anschluss an die Vertiefungsinterviews wurden letzte Interviews mit den Ansprechpersonen aus dem BAR geführt was eine letzte Kreuzvalidierung der verschiedenen Sichtweisen auf die Archivierung erlaubte.
- In Modul 4 schliesslich wurden **vertiefte rechtliche Abklärungen** insbesondere in den Bereichen Öffentlichkeitsgesetz, Datenschutz und Digitalisierung vorgenommen. Diese Abklärungen bestanden in der Analyse von Rechtstexten, Gerichtsurteilen und der juristischen Literatur wie auch der Befragung von Experten.

Ein interdepartementaler Fachausschuss begleitete die gesamten Arbeiten. Das Büro Vatter hat das Bundesarchiv wie auch den interdepartementalen Fachausschuss in der Synthesephase, in welcher es den Schlussbericht erarbeitete, mehrmals konsultiert und das entsprechende Feedback geprüft und grösstenteils übernommen.

3 Ergebnisse Evaluationsbericht

Grundsätzlich hält der Bericht über die Evaluation des BGA fest, dass sich die im Archivierungsgesetz festgelegten Prozesse der Archivierung insgesamt und auch im Zeitalter der Digitalisierung weitgehend bewährt haben und dass die Wichtigkeit der Archivierung von der überwiegenden Mehrheit der Befragten anerkannt wird. Die Notwendigkeit der Archivierung für Staat und Gesellschaft als Ganzes ist unumstritten, denn sie leistet einen Beitrag zur Nachvollziehbarkeit, zur Rechtsstaatlichkeit und zur Transparenz des staatlichen Handelns. Das Konzept von freier Einsicht *nach* der Schutzfrist und Interessenabwägung im Einzelfall *während* der Schutzfrist wird im Bericht insgesamt als ausgewogen und zielführend beschrieben und zwar sowohl gestützt auf die Rückmeldungen aus der Verwaltung wie auch von den Nutzerinnen und Nutzern von Archivgut.

Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Digitalisierung und der Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip die bestehenden Archivierungskonzepte herausfordern und teilweise an die Grenze bringen. Ebenfalls zeigt er gewisse Unklarheiten in den rechtlichen Regelungen, die teilweise zu Umsetzungsproblemen in der Praxis führen. In mehreren Aspekten hält er fest, dass den rechtlichen Vorschriften in der Praxis nicht nachgelebt wird, oder dass sich diese in der Praxis nicht so gut bewährt haben wie erwartet.

Der Evaluationsbericht hat die im Postulat genannten Herausforderungen überprüft und kommt zum Schluss, dass in neun Stossrichtungen Handlungsbedarf besteht (siehe Bericht Seiten 5-7):

1. Qualitätssicherung der Informationsverwaltung vor der Archivierung sicherstellen
2. Ressourcen für die rechtzeitige Ablieferung analoger Unterlagen schaffen
3. Kontrollmechanismen und Transparenz der Rechtsanwendung stärken

4. Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip auch ab dem Zeitpunkt der Archivierung konsequent nachvollziehen und insbesondere den Zugang zu archivierten Unterlagen entsprechend anpassen
5. Prinzip der Einheit des Dossiers aufweichen
6. Geltungsbereich des BGA klären und durchsetzen
7. Der selbstständigen Archivierung mehr Beachtung schenken
8. Verhältnis zwischen Bundesarchiv und archivierungspflichtigen Stellen überdenken
9. Zukunftsmodelle der Archivierung ins Auge fassen

Der Bundesrat befürwortet die Stossrichtung des unabhängigen Evaluationsberichts ohne mit sämtlichen Empfehlungen einverstanden zu sein. Der vorliegende Postulatsbericht stellt die wichtigsten Erkenntnisse des Evaluationsberichtes und die darauf aufbauenden nächsten Schritte vor.

4 Relevante Stossrichtungen für die Weiterentwicklung von Gesetz und Praxis

4.1 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. Nun muss in einem weiteren Schritt sichergestellt werden, dass die Verwaltung im Alltag auch konsequent mit den vorhandenen Instrumenten arbeitet und so eine lückenlose spätere Archivierung sicherstellen kann. Die Evaluation hat ergeben, dass die digitale Informationsverwaltung durchaus flächendeckend eingesetzt wird und in der Verwaltung allgemein akzeptiert ist. Es ist nun Aufgabe der Verwaltung sicherzustellen, dass geeigneten Massnahmen ergriffen werden, so dass die Qualität der digitalen Informationsverwaltung stetig steigt und somit eine lückenlose Überlieferung ans Archiv garantiert werden kann.

Das Bundesarchiv wird diese Stossrichtung und eine mögliche Umsetzung in Absprache mit den betroffenen Verwaltungseinheiten prüfen.

4.2 Ressourcen für rechtzeitige Ablieferungen schaffen

Die Evaluation hat gezeigt, dass nicht gesichert ist, dass alle abliefernden Stellen ihre Unterlagen fristgerecht abliefern. Die vorgesehene automatisierte Ablieferung der in GEVER-Systemen geführten Unterlagen ist zwar technisch umgesetzt, trotzdem funktioniert der Automatismus noch nicht überall, da teilweise die dazu benötigten Ressourcen nicht vorhanden sind. Damit besteht das Risiko, dass Unterlagen zu spät ans Archiv abgeliefert werden und die Einsicht zu diesen Unterlagen gemäss BGA somit verwehrt bleibt. Besonders anspruchsvoll und aufwändig ist zudem die Ablieferung von Fachanwendungen und Datenbanken. Hier ist noch nicht in jedem Fall sichergestellt, dass die Archivierung bereits in den Anfangsphasen eingeplant wird, was technisch und organisatorisch teilweise zu Herausforderungen führt. Der Aufwand und die Kosten nehmen zu, wenn die Ablieferung erst in die Hand genommen wird, wenn die Fachanwendungen und Datenbanken bereits in Betrieb sind.

Es hat sich zudem gezeigt, dass noch viele analoge Bestände in den Amtsstellen harren und nicht rechtzeitig abgeliefert werden. Dies bindet sowohl bei den anbietepflichtigen Stellen als auch beim Bundesarchiv Ressourcen.

Das Bundesarchiv hat ein entsprechendes Aufräumprojekt in die Strategie 2021-2025 des Amtes aufgenommen.

4.3 Kontrollmechanismen und Transparenz der Rechtsanwendung stärken

Artikel 12 BGA sieht vor, dass Archivgut, bei welchem ein überwiegendes schutzwürdiges privates oder öffentliches Interesse gegen die Einsichtnahme spricht, die Schutzfrist zeitlich befristet verlängert werden kann. Die Kriterien für diesen verlängerten Schutz von Unterlagen räumen den archivierungspflichtigen Stellen bei ihren Entscheidungen über verlängerte Schutzfristen und auch über die Gewährung von Einsichtsgesuchen während dieser Schutzfrist einen grossen Ermessensspielraum ein. Die Umfrage bei den Nutzenden hat ergeben, dass diese die entsprechende Praxis der entscheidenden Stellen teils als unverhältnismässig kritisieren. Die Befragung der betroffenen Stellen hat jedoch ergeben, dass der durch das Gesetz gegebene Spielraum aufgrund der Heterogenität des Archivguts als notwendig erachtet wird.

Die Evaluation kritisiert insbesondere, dass sich die gesetzlich vorgesehenen Kontrollmechanismen nicht bewährt hätten und dass wenig Transparenz über die Entscheide der archivierungspflichtigen Stellen bestehe. Bei Einsichtsgesuchen erweist sich das Rechtsmittel der Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht bei einer Ablehnung als relativ hochschwellig und somit hindernd. Die Dauer eines solchen Verfahrens wie auch das damit verbundene Kostenrisiko führen dazu, dass sehr wenige abgelehnte Einsichtsgesuche tatsächlich weitergezogen werden. Bei gewissen Stellen (z.B. Parlament, Bundesgericht, Nationalbank) besteht diese Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung zudem nicht einmal.

Das EDI (BAR) soll deswegen bis Ende 2021 unter Einbezug der betroffenen Verwaltungseinheiten prüfen, ob mittels einer Gesetzesrevision eine unabhängige Kontrolle über die Verlängerung der Schutzfristen zu etablieren sei und ob ein niederschwelligeres Verfahren einzurichten sei. Das EDI (BAR) wird dem Bundesrat bis Jahresende ein Aussprachepapier vorlegen, welches aufzeigt, ob ein Revisionsprojekt BGA gestartet werden soll. Die Überlegungen zu den Kontrollmechanismen und Transparenz der Rechtsanwendung werden ebenfalls Eingang in das Aussprachepapier finden.

4.4 Paradigmenwechsel zum Öffentlichkeitsprinzip auch ab dem Zeitpunkt der Archivierung konsequent nachvollziehen und den Zugang zu archivierten Unterlagen entsprechend anpassen

Dokumente, welche nach dem Inkrafttreten des BGÖ am 1.7.2006 erstellt oder empfangen wurden und unter den Geltungsbereich des BGÖ fallen, fallen in aller Regel auch unter den Geltungsbereich des BGA. Ab dem Zeitpunkt der Archivierung gibt es also zwei Regelwerke, die den Zugang zu den nun archivierten Unterlagen regeln. Offen ist, wie die Einsicht in solche BGÖ-Dokumente nach der Archivierung zu regeln ist. Da die Archivierung erst zeitverzögert erfolgt, ist die Anzahl der Unterlagen, die unter beide Gesetze fallen zurzeit noch beschränkt. Deren Zahl wird aber stark zunehmen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob gesetzgeberisch zu klären ist, welches Recht bei der Einsicht in archivierte gemäss BGÖ zugängliche Dokumente anzuwenden ist und ob die geltenden Schutzfristen dem durch das BGÖ initiierten Paradigmenwechsel hin zur transparenten Verwaltung nicht widersprechen. Aktuell wird in der Verwaltung bei der Gesuchsbeurteilung der Grundsatz, wonach das je nach Fall für die Einsicht vorteilhaftere Recht anzuwenden sei, gelebt.

Das EDI (BAR) wird dem Bundesrat bis Jahresende ein Aussprachepapier vorlegen welches aufzeigt, ob das BGA revidiert werden soll. Sollte ein Revisionsprojekt gestartet werden, ist zwingend zu prüfen, ob das Zusammenspiel zwischen dem BGA und dem BGÖ neu geregelt werden soll.

4.5 Vom Prinzip der Unteilbarkeit des Dossiers bei der Einsicht abrücken

Bis heute können sich Einsichtsgesuche ins Archivgut gemäss BGA mit wenigen Ausnahmen nur auf ganze Dossiers beziehen, nicht auf einzelne Dokumente. Von diesem Prinzip wird aber bereits heute abgerückt, wenn ein Gesuch nach BGÖ beurteilt wird. In diesem Fall muss die zuständige Verwaltungseinheit die Einsicht in einzelne Dokumente gewähren und Kopien der verlangten Dokumente den gesuchstellenden Personen direkt herausgeben.

Die Unterlagen im Archiv sind bis auf die Ebene Dossier erschlossen. Das Dossier als Einheit in der Informationsverwaltung und im Archiv wird auch weiterhin eine zentrale Rolle spielen. Dies einerseits, weil viele Nutzende weiterhin ein grosses Interesse haben, 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. 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.

Das Bundesarchiv wird die Erschliessungsmöglichkeiten auf Stufe Subdossier und auf Stufe Dokument im Rahmen der nächsten Strategieperiode überprüfen.

4.6 Geltungsbereich des BGA klären und durchsetzen

Die Evaluation hat klar gezeigt, dass der Geltungsbereich des BGA nicht abschliessend geklärt ist. 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 des öffentlichen Handelns. 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. In einem ersten Schritt muss deswegen überprüft werden, ob diese Forderungen aus der Evaluation mittels einer Gesetzesrevision umgesetzt werden müssen.

Das EDI (BAR) wird dem Bundesrat bis Jahresende ein Aussprachepapier vorlegen welches aufzeigt, ob das BGA revidiert werden soll oder nicht. Sollte ein Revisionsprojekt gestartet werden, ist zwingend auch der Geltungsbereich des BGA zu klären.

4.7 Der selbständigen Archivierung mehr Beachtung schenken

Das Evaluationsteam hat die Praxis der selbständig archivierenden Stellen vertieft analysiert, da die selbständig archivierenden Stellen heterogen sind und die Umsetzung des BGA durch die selbständig archivierenden Stellen deswegen unterschiedlich erfolgt. Die Analyse hat gezeigt, dass die Archivierungspraxis der selbständig archivierenden Stellen nicht durchgängig dem gesetzlich grob umschriebenen und vom Bundesarchiv konkretisierten Standard genügt. Es stellt sich nun die Frage, wie dieser Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit entgegenzutreten ist, da die selbständig archivierenden Stellen aufgrund ihres Volumens an Unterlagen nicht zu vernachlässigen sind.

Die Umsetzung müsste mittels einer Gesetzesrevision erfolgen. Das EDI (BAR) wird dem Bundesrat bis Jahresende ein Aussprachepapier vorlegen welches aufzeigt, ob das BGA revidiert werden soll. Sollte ein Revisionsprojekt gestartet werden, wird die Frage der selbständig archivierenden Stellen ebenfalls im Rahmen dieser Revision behandelt.

4.8 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 als bisher erhalten soll.

Das Bundesarchiv prüft diese Stossrichtung und eine mögliche Umsetzung in Absprache mit den betroffenen Stakeholdern.

4.9 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 immer nutzerfreundlich.

Das Bundesarchiv wird neue Formen und Modelle der Archivierung, welche diesen Typen von Unterlagen besser entsprechen, während der nächsten Strategieperiode gemeinsam mit den betroffenen Stakeholdern überprüfen und implementieren. Sonst besteht das Risiko, dass bedeutende Teile des Verwaltungshandelns der Archivierung entzogen bleiben.

5 Strategie BAR 2021-2025

Die Strategie 2021-2025 des Bundesarchivs wurde bewusst erst nach der Evaluation verabschiedet, damit die Erkenntnisse aus der Evaluation soweit als möglich in die Strategie aufgenommen werden konnten. Die Stossrichtungen und ein Grossteil der Empfehlungen aus der Evaluation konnten somit in die Strategie des Bundesarchivs aufgenommen werden. Nicht aufgenommen wurden diejenigen Themenbereiche, die nur durch eine Gesetzesrevision umgesetzt werden können. Diese sind separat zu behandeln und benötigen noch einen vertieften Meinungsbildungsprozess mit allen involvierten Stakeholdern. Anhang 1 fasst zusammen, welche der 54 Empfehlungen des Evaluationsberichts direkt von der oben erwähnten Strategie aufgegriffen werden und welche eine Gesetzesrevision erfordern. Ob es zu einer BGA Revision kommt, wird der Bundesrat Ende Jahr beraten.

Mit seiner Strategie 2021-2025 entwickelt sich das BAR als konsequent digitales Archiv weiter. Es schliesst damit an die IKT-Strategie Bund 2020-2023 und die digitale Strategie EDI an. Diese Weiterentwicklung gelingt nur durch Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren der digitalen Transformation. Über die ganze Strategie 2021-2025 stehen die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden im Fokus. Dank kundenorientierter Angebote will das BAR sicherstellen, dass es auch in einer digitalen Welt alle staatspolitisch wichtigen Information archiviert. Öffentlichkeit wie Verwaltung sollen möglichst einfach und benutzerfreundlich Zugang zu diesen Informationen erhalten.

6 Beantwortung der in der Begründung des Postulats aufgeworfenen Fragen

6.1 Wirkung der Digitalisierung auf die Aktenführung

Wie wirkt sich die Digitalisierung auf die Aktenführung aus? Wer stellt sicher, dass die Archivierung auch nach Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) sichergestellt ist? Hat diese Behörde genügend Kompetenzen dazu?

Die Evaluation des BGA hat gezeigt, dass die Vorgaben des BGA grundsätzlich genügen, um die Archivierung auch nach Einführung der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) zu garantieren. Das Grundkonzept der Archivierung hat sich im Allgemeinen bewährt und funktioniert auch in der zunehmend digitalisierten Aktenlandschaft. 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. Damit die flächendeckende Archivierung sichergestellt wird, muss die Verwaltung im Alltag sicherstellen, dass mit diesen zentralen Instrumenten auch wirklich konsequent gearbeitet wird und sämtliche Unterlagen abgelegt und fristgerecht abgeliefert werden.

Das Bundesarchiv ist mit der Sicherstellung der Archivierung betraut und hat deswegen auch gewisse Inspektions- und Weisungsrechte. Zudem verpflichtet die Archivgesetzgebung und auch die GEVER-Verordnung die Verwaltungseinheiten direkt, die nötigen Massnahmen für eine spätere Archivierung umzusetzen. Ob die so verteilten Kompetenzen und Verpflichtungen ausgebaut oder abgeändert werden müssen, wäre in einem Revisionsprojekt des Archivgesetzes zu entscheiden.

6.2 Prüfung der Anbietepflicht

Wird die Anbietepflicht regelmässig überprüft? Wer stellt sicher, dass dem BGA unterstellte Bundesorgane Unterlagen nicht horten, anstatt sie nach Artikel 6 BGA dem Bundesarchiv anzubieten?

Die Befragung aller involvierten Akteure hat gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesarchiv und den abliefernden Stellen grundsätzlich gut funktioniert. So besteht in den meisten Fällen ein guter Überblick über noch nicht abgelieferte Unterlagen in den Ämtern und die Ablieferungsplanungen werden regelmässig aktualisiert und grösstenteils eingehalten. Dass alle Stellen ihre Unterlagen fristgerecht abliefern, ist jedoch 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. Die Evaluation hat auch gezeigt, dass noch viele analoge Bestände in den Ämtern harren und aus Ressourcengründen sowohl bei den betroffenen Verwaltungseinheiten als auch beim Bundesarchiv nicht aufgearbeitet und abgeliefert werden können. Das Bundesarchiv hat die Sicherstellung der fristgerechten digitalen Ablieferungen in die Strategie des Amtes aufgenommen und wird in den nächsten Jahren in verschiedenen Projekten darauf hinarbeiten.

6.3 Keine Vernichtung von Unterlagen

Wer stellt sicher, dass entsprechend Artikel 8 BGA keine Unterlagen ohne Zustimmung des Bundesarchivs vernichtet werden?

Die für die Aktenbildung zuständigen Stellen werden durch das Archivgesetz direkt verpflichtet, sämtliche Unterlagen dem Bundesarchiv zur Archivierung anzubieten. Die flächendeckende Befragung bei der Bundesverwaltung hat gezeigt, dass diese Aufgabe von den Verwaltungsstellen akzeptiert ist und sehr ernst genommen wird. Die Evaluation hat in diesem Bereich keine Lücken aufgezeigt. Verschiedene mediale Aufarbeitung von alten Fällen haben jedoch gezeigt, dass in der Vergangenheit teilweise nicht lückenlos abgeliefert wurde. Diese Fälle müssen von der Verwaltung aktiv aufgearbeitet werden.

6.4 Prüfung der Schutzfristen

Grundsätzlich legte der Gesetzgeber eine ordentliche Schutzfrist von 30 Jahren fest. Es gibt Bundesorgane, wie die FINMA, welche bis zu 95 Prozent ihrer Unterlagen einer verlängerten Schutzfrist unterstellen. Wer stellt sicher, dass Schutzfristen nicht missbraucht werden?

Die Evaluation hat gezeigt, dass eine Mehrheit der Verwaltungseinheiten und auch ein Grossteil der Archivnutzerinnen und Nutzer davon ausgeht, dass die Schutzfristen grundsätzlich korrekt vergeben werden. Die Evaluation hat aber auch gezeigt, dass es keine einheitliche Praxis bei der Schutzfristvergabe innerhalb der Verwaltung gibt und dass gerade die Schutzfristvergabe nach Artikel 12 BGA de facto an die zuständigen Verwaltungseinheiten delegiert wurde. Das Evaluationsteam kritisiert diese Praxis und weist darauf hin, dass überprüft werden muss, ob dies tatsächlich dem Willen des Gesetzgebers entspricht.

Zurzeit gibt es keine Stelle, welche sicherstellt, dass die Schutzfristen nicht uneinheitlich oder gar missbräuchlich vergeben werden. Das Evaluationsteam empfiehlt in seinem Evaluationsbericht, dass diese Praxis überprüft werden soll. Der Bundesrat beauftragt das EDI (BAR), bis Ende 2021 in einem Aussprachepapier darzulegen, ob eine Revision des BGA durchgeführt werden soll und ob das beschriebene Anliegen in einem allfälligen Revisionsprojekt des BGA aufgenommen werden soll.

6.5 Einheitlichkeit der Schutzfristen

Wird dem Grundsatz der freien Einsichtnahme nachgelebt und die Schutzfrist von 30 Jahren einheitlich umgesetzt? Wie viele Prozente der Unterlagen welcher Bundesorgane werden durch eine verlängerte Schutzfrist nicht freigegeben?

Wie bereits unter Punkt 6.4. erläutert wurde, gibt es zurzeit kein Mechanismus, der sicherstellt, dass Abweichungen von der dreissigjährigen Schutzfrist einheitlich vergeben werden. Zurzeit werden 24 % der archivierten Unterlagen durch eine verlängerte Schutzfrist nach Artikel 11 geschützt, da diese besonders schützenswerten Personendaten erhalten und nach diesen erschlossen sind. 5% der archivierten Unterlagen werden durch eine verlängerte Schutzfrist gemäss Artikel 12 BGA geschützt. Diese verlängerte Schutzfrist wird von den abliefernden Amtsstellen beantragt. Es gibt keine Stelle, die die Vergabe der Schutzfristen prüft. Der Bundesrat beauftragt das EDI (BAR), bis Ende 2021 ein Aussprachepapier vorzulegen, welches aufzeigt, ob eine Revision des BGA durchgeführt werden soll und ob das beschriebene Anliegen in einem allfälligen Revisionsprojekt des BGA aufgenommen werden soll.

6.6 Lösung der Zielkonflikte zwischen mit dem Persönlichkeitsschutz und anderen schutzwürdigen Interessen der Forschungsfreiheit und der Geschichte

Welche Lösungen gibt es, damit Zielkonflikte mit dem Persönlichkeitsschutz und anderen schutzwürdigen Interessen nicht zulasten der Forschungsfreiheit und des öffentlichen Interesses an einer historischen Aufarbeitung aufgelöst werden?

Das BGA sieht explizit vor, dass auch Dossiers, welche noch unter Schutzfrist stehen, mittels Einsichtsgesuch schon vor Ablauf der Schutzfrist eingesehen werden können. Die Statistik des Bundesarchivs zeigt, dass in den letzten Jahren zwischen 84% und 93% der Einsichtsgesuche bejaht werden und somit Zugang im Einzelfall zu den angefragten Akten gewährt wird. Dossiers, welche besonders schützenswerte Personendaten enthalten und nach Personennamen erschlossen sind, können ebenfalls zur Einsicht freigegeben werden, wenn es sich um nicht personenbezogene Nachforschungen handelt oder wenn eine Einwilligung der betroffenen Person vorliegt.

Die in der Evaluation durchgeführten Umfragen sowohl bei den Archivnutzerinnen und Nutzern wie auch bei der Verwaltung haben gezeigt, dass die Zusammenarbeit in diesem Bereich grundsätzlich gut funktioniert und eine liberale Praxis bei der Einsichtsgewährung vorherrscht. Diejenigen Empfehlungen aus der Evaluation, die eine Optimierung des Prozesses der Einsichtnahme vorschlagen, wurden in die Strategie des Bundesarchivs aufgenommen und sollen im Rahmen dieser Strategie mit den betroffenen Stakeholdern überprüft und verbessert werden.

6.7 Freigabe von Archivgut vor Ablauf der Schutzfrist für Bundesorgane

Gestützt auf Artikel 13 BGA können die abliefernden Stellen auf Antrag des Bundesarchivs Archivgut vor Ablauf der Schutzfrist freigeben. Handhaben Bundesorgane diese Möglichkeit gleich oder bisweilen restriktiver als andere?

Auch hier hat die Evaluation gezeigt, dass es keine einheitliche Praxis innerhalb der Verwaltung gibt. Die Evaluation hat aber auch aufgezeigt, dass innerhalb der Verwaltung grundsätzlich eine liberale

Praxis besteht bei der Bewilligung von Einsichtsgesuchen. Der Bundesrat beauftragt das EDI (BAR), bis Ende 2021 darzulegen, ob eine Revision des BGA durchgeführt werden soll und ob das beschriebene Anliegen in einem allfälligen Revisionsprojekt des BGA aufgenommen werden soll.

6.8 Trennung der Einsichtnahme in Archivalien

Wird die Einsichtnahme in Archivgut immer strikt von jenem des Öffentlichkeitsgesetzes getrennt, das anderen Prinzipien folgt?

Die Einsichtnahme nach BGA und der Zugang zu amtlichen Dokumenten des BGÖ entscheidet sich im Prozess klar. Die Evaluation hat keine Hinweise darauf gebracht, dass die beiden Prinzipien miteinander vermischt werden. Die Evaluation hat vielmehr klar aufgezeigt, dass überprüft werden muss, ob eine Harmonisierung zwischen den beiden Gesetzen gemacht werden soll oder nicht. Der Bundesrat beauftragt das EDI (BAR), bis Ende 2021 darzulegen, ob eine Revision des BGA durchgeführt werden soll und ob das beschriebene Anliegen in einem allfälligen Revisionsprojekt des BGA aufgenommen werden soll.

7 Fazit und weiteres Vorgehen

Der Bundesrat anerkennt, dass sich beim Archivierungsprozess seit Inkrafttreten des BGA (26.6.1998) Handlungsbedarf ergibt. Er befürwortet die hier aufgeführten Stossrichtungen des unabhängigen Evaluationsberichts. Der Evaluationsbericht enthält ausserdem 54 Empfehlungen, welche sehr unterschiedlich weitreichend sind und sowohl das BGA selbst, wie auch alle Prozessschritte innerhalb des Archivierungsprozesses betreffen. Diese Empfehlungen gilt es nun detailliert zu prüfen und umzusetzen:

1. 28 Empfehlungen (1. Gruppe) werden durch das Bundesarchiv im Rahmen der aktuellen Geschäftsstrategie 2021-25 des Amtes in Zusammenarbeit mit den direkt betroffenen Stakeholdern überprüft und umgesetzt.
2. Die restlichen 26 Empfehlungen (2. Gruppe) zielen allenfalls auf eine Revision des aktuellen Bundesgesetzes über die Archivierung hin. Der Bundesrat beauftragt das EDI (BAR) dem Bundesrat bis Ende 2021 ein Aussprachepapier über eine allfällige Revision des Archivierungsgesetzes zu unterbreiten, welche die dazu nötigen personellen und finanziellen Ressourcen sowie die Risiken und Vorteilen einer Revision ausweist. Falls eine Revision angestrebt wird, werden die Stossrichtungen der Revision aufgeführt.

Für eine bessere Übersicht findet sich im Anhang die Liste mit den Empfehlungen und deren Zuweisung zur ersten oder zur zweiten Gruppe.