

Verordnung über Aktenführung und Archivierung sowie Gebühren- tarif des Staatsarchivs

Erläuterungen (Entwurf) des Departementes des Innern vom 21. August 2018

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Ausgangslage	1
1.1.1	Umsetzung von Gesetzesrecht	1
1.1.2	Geltendes Verordnungsrecht	2
1.2	Erlass von Verordnungsrecht für beide Staatsebenen	2
1.2.1	Gesetzgeberische Absicht	2
1.2.2	Fazit	3
2	Entwurf der Verordnung über Aktenführung und Archivierung (E-VAA)	3
2.1	Abschnitt I: Allgemeine Bestimmungen	3
2.2	Abschnitt II: Staatsarchiv	4
2.3	Abschnitt III: Sicherung	7
2.3.1	Unterlagen	7
2.3.2	Archivgut	10
2.4	Zugang zu Archivgut	11
3	Entwurf des Gebährentarifs des Staatsarchivs (E-GTStA)	12
3.1	Ausgangslage	12
3.1.1	Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden für Gebührenregelungen	12
3.1.2	Gebührentatbestände	13
3.1.3	Erlassform	13
3.2	Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen	13

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Umsetzung von Gesetzesrecht

Seit dem 1. Juli 2011 wird das Gesetz über Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1; abgekürzt GAA) angewendet. Das Gesetz enthält die von den öffentlichen Organen einzuhaltenden Grundsätze einerseits über die Aktenführung im Sinn der systematischen Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen und andererseits über die Archivierung der dabei entstandenen archivwürdigen Unterlagen (Art. 1 Bst. e und g GAA). Mit der Verordnung über Aktenführung und Archivierung soll das für die Umsetzung des Gesetzes erforderliche ergänzende Recht geschaffen werden.

Für einen zeitnah zum Vollzugsbeginn des Gesetzes zu beschliessenden Erlass von Verordnungsrecht bestand kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Einerseits gab es zu diesem Zeitpunkt die beiden auf die Archivierung ausgerichteten Verordnungen, nämlich die Verordnung über das Staatsarchiv (sGS 271.1; abgekürzt VStA) und die Verordnung über die Gemeindearchive (sGS 151.57; abgekürzt VGA). Andererseits sollten mit den neuen gesetzlichen Bestimmungen über die Aktenführung erste Erfahrungen in der Vollzugspraxis gemacht werden, um den daraus resultierenden Bedarf nach ergänzendem Verordnungsrecht zu evaluieren.

1.1.2 Geltendes Verordnungsrecht

Im Zusammenhang mit der sicheren und dauerhaften Aufbewahrung von Archivgut sind die Verordnungsbestimmungen über das Staatsarchiv und die Gemeindearchive von zentraler Bedeutung. Vor Erlass des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung fanden sich auf formell-gesetzlicher Stufe nur wenige vereinzelte Bestimmungen über die Archivierung sowie die Aufgaben des Staatsarchivs und der Gemeindearchive. Die hauptsächlichen Regelungen über diese Institutionen finden sich in den beiden erwähnten Verordnungen über das Staatsarchiv und die Gemeindearchive. Beide Verordnungen wurden am 26. Juni 1984 erlassen; sie stützen sich auf die mit Art. 27 und 29 GAA aufgehobenen Verordnungskompetenzen der Regierung nach Art. 95 Bst. e des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) und Art. 105 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG).

Allgemein ist festzustellen, dass das auf das Staatsarchiv und die Gemeindearchive bezogene Verordnungsrecht nicht mehr in allen Teilen zeitgemäss ist und der Revision bedarf. So hat die Regierung bereits in ihrer Botschaft vom 10. August 2010 zum Gesetz über Aktenführung und Archivierung (22.10.10; nachfolgend GAA-Botschaft) festgehalten, dass «etliche Bestimmungen der beiden erwähnten Archivverordnungen überholt» seien; «sie entsprechen der heutigen Archivierungspraxis und den heutigen Anforderungen bei weitem nicht mehr.» (GAA-Botschaft, Abschnitt 2.6, S. 5) Hinzu kommt, dass im geltenden Verordnungsrecht die Archive und die Archivierungen den zentralen Regelungsinhalt bilden. Die künftige Verordnung soll sich demgegenüber auch auf die Aktenführung beziehen.

1.2 Erlass von Verordnungsrecht für beide Staatsebenen

1.2.1 Gesetzgeberische Absicht

Mit Blick auf die in das Gesetz über Aktenführung und Archivierung aufzunehmenden Regelungsgegenstände war der Grundsatz wegleitend, die Archivierung auf beiden staatlichen Ebenen – Kanton *und* Gemeinden – in einem Erlass zu normieren, um eine «gewisse Einheitlichkeit» zu garantieren (GAA-Botschaft, Abschnitt 2.6, S. 6). Dieser Grundsatz soll auch für die Verordnungsstufe gelten, zumal in den Vernehmlassungen zum Entwurf des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung namentlich auch von Seiten der Gemeinden dem beabsichtigten Einbezug der Gemeinden und der Gemeindearchive in den Geltungsbereich begrüsst wurde (GAA-Botschaft, Abschnitt 5.2.2, S. 24). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die kommunalen Archive «in Bezug auf den Umfang des Archivguts, die bauliche und infrastrukturelle Ausrüstung, den Personalbestand, den Grad der Erschliessung und damit verbunden die Möglichkeit der Nutzung des Archivs» wesentlich unterscheiden (GAA-Botschaft, Abschnitt 3.1., S. 6). Im Zusammenhang mit dem in Art. 8 GAA enthaltenen Grundsatz, dass das zuständige Archiv – also sowohl das Staatsarchiv wie auch das Gemeindearchiv – seine Aufgaben fachlich unabhängig erfüllt, hielt die Regierung in der GAA-Botschaft fest, dass «bei der Umsetzung dieses Artikels im kommunalen Bereich mit Augenmass vorzugehen» sei, indem «die – oft eingeschränkten – Möglichkeiten und Ressourcen der entsprechenden Gemeinde zu beachten sind» (GAA-Botschaft, Abschnitt 4.2, S. 14, und Abschnitt 5.2.2, S. 24). Für die zu erlassende Verordnung über Aktenführung und Archivierung ist – auch unter dem Aspekt der Gemeindeautonomie – deshalb wegleitend, dass der

«Grundsatz des Augenmasses» nicht auf den eigentlichen Gesetzesvollzug beschränkt bleibt, sondern auch beim Erlass von Ausführungsbestimmungen Beachtung findet.

1.2.2 Fazit

Es ergibt sich somit, dass die Verordnungsbestimmungen zum Gesetz über Aktenführung und Archivierung – mit Ausnahme des Gebührenrechts (vgl. dazu Abschnitt 3.1.1 dieser Erläuterungen) – ebenfalls in einem einzigen Erlass enthalten sein sollen. Die Verordnungen über das Staatsarchiv und über die Gemeindearchive sind deshalb einer Gesamtrevision zu unterziehen und in die künftige Verordnung über Aktenführung und Archivierung zu integrieren. Dabei ist insbesondere in Bezug auf die Gemeindearchive sowie die Zusammenarbeit mit dem Staatsarchiv und dessen Fachaufsicht nach Art. 6 Abs. 2 Bst. b GAA der Gemeindeautonomie Rechnung zu tragen.

In Bezug auf das Zusammenwirken von Staatsarchiv und öffentlichen Organen von Kanton sowie selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen des Kantons stellen die Verordnungsbestimmungen zum Gesetz über Aktenführung und Archivierung die seit Erlass des Gesetzes geübte, mehrfach bewährte Praxis dar. Durch die Verordnung bleiben die bestehenden Vereinbarungen zwischen öffentlichen Organen – etwa den Gerichtsbehörden – und dem Staatsarchiv vollumfänglich gültig. Ebenso wird die Zusammenarbeit zwischen der Fachstelle für Datenschutz und dem Staatsarchiv in der bisherigen Form fortgesetzt.

2 Entwurf der Verordnung über Aktenführung und Archivierung (E-VAA)

2.1 Abschnitt I: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Art. 1 umschreibt den Begriff der «Archivwürdigkeit» von Unterlagen. Bei der in Art. 1 Bst. f GAA erwähnten Archivwürdigkeit bedarf es der näheren Regelung, wann die im Gesetz genannten Kriterien der «historischen, juristischen oder administrativen Bedeutung» gegeben sind. Einerseits ist das Merkmal des dauernden Werts der Unterlagen massgebend. Andererseits muss es sich um Unterlagen handeln, die sich auf den in Art. 2 GAA genannten Zweck der Aktenführung und der Archivierung beziehen. Die diesbezüglichen Sachverhalte werden in Bst. a bis e festgehalten. Die Bedeutung der anderen in der vorliegenden Verordnung verwendeten Begriffe richtet sich nach Art. 1 GAA.

Art. 2

Mit Abs. 1 werden die öffentlichen Organe nach Art. 1 Bst. a GAA verpflichtet, eine verantwortliche Person zu bezeichnen, die dafür besorgt ist, dass die Vorschriften von Gesetz und Verordnung über die Aktenführung sowie die Pflicht zur Anbietung und Ablieferung an das zuständige Archiv vom betreffenden öffentlichen Organ beachtet werden. Es geht dabei insbesondere darum, darauf hinzuwirken, dass «vor-archivisch» so gehandelt wird, dass der von Art. 2 GAA vorgegebene Zweck der Aktenführung und der daran anschliessenden Archivierung erreicht wird. Insbesondere hat die verantwortliche Person darauf zu achten, dass die dem öffentlichen Organ gesetzlich übertragenen Verantwortlichkeiten eingehalten werden, also namentlich jene für die Aktenführung (Art. 10 GAA), die Anbieter- und Ablieferungspflicht (Art. 11 und 14 GAA) sowie – bei fehlender Archivwürdigkeit – die allenfalls vertrauliche Vernichtung oder die weitere Aufbewahrung (Art. 13 GAA). Die Bezeichnung einer verantwortlichen Person kennen beispielsweise auch die Kantone Zürich und Basel-Stadt (Kanton Zürich: § 7 der Archivverordnung [LS 170.61]; Kanton Basel-Stadt: § 15 der Registratur- und Archivierungsverordnung [SG 163.610]).

Es ist dem Ermessen des öffentlichen Organs überlassen, für welche Organisationseinheit es wen als verantwortliche Person bezeichnet. Das Staatsarchiv macht dem öffentlichen Organ keine Vorgaben. Die verantwortliche Person nimmt sich vornehmlich der operativen Belange an, die sich aus dem fortlaufenden «Betrieb» der Aktenführung des öffentlichen Organs und aus der Zusammenarbeit mit dem Staatsarchiv ergeben. Eigentliche Führungsaufgaben verbleiben auch im Bereich der Schriftgutverwaltung bei der Leitung des öffentlichen Organs. Von Vorteil ist allerdings, wenn die verantwortliche Person die Verwaltungsabläufe und die Schnittstellen im Verwaltungshandeln kennt. In der Staatsverwaltung des Kantons wird ein öffentliches Organ im Sinn des GAA respektive des vorliegenden Entwurfs wohl nicht selten einem einzelnen Amt oder einer einzelnen Anstalt entsprechen. In diesem Fall ist die zuständige Person für die Belange des betreffenden Amtes bzw. der betreffenden Anstalt zuständig. Allerdings ist diese Grenzziehung nicht zwingend. Mitentscheidende Kriterien für eine zweckmässige Umsetzung können die Grösse der Verwaltungseinheit (z.B. bei grösseren Ämtern), die Diversität ihrer Aufgaben sowie ihre Organisation und Einbettung (z.B. unterschiedliche Abteilungen) bis hin zu Standortfragen sein. Für Gemeinden kann es zweckmässig sein, die für die Leitung des Gemeindearchivs zuständige Person als verantwortlich zu bezeichnen, was in Abs. 2 festgehalten ist. Der Grundsatz der fachlichen Unabhängigkeit des zuständigen Archivs bei der Aufgabenerfüllung nach Art. 8 GAA schliesst nicht aus, dass zwischen verantwortlicher Person und Leitung des Gemeindearchivs Personalunion besteht. Für Gemeinden mit einer grösseren Gemeindeverwaltung dürfte es ebenfalls sinnvoll sein, dass einzelne Organisationseinheiten (Direktionen bzw. Departemente bzw. grössere Dienststellen) eine eigene verantwortliche Person für die Aktenführung und die Ablieferung von Unterlagen bezeichnen.

Mit Blick auf das Zusammenwirken von Staatsarchiv und öffentlichen Organen, insbesondere auch die Zusammenarbeit zwischen Staatsarchiv und Gemeindearchiven nach Art. 6 GAA, ist es geboten, dass dem Staatsarchiv bekannt ist, wer die Funktion der verantwortlichen Person ausübt. In Abs. 3 wird deshalb eine entsprechende Mitteilungspflicht festgehalten. Die Mitteilungspflicht kann auch dadurch erfüllt werden, dass das Staatsarchiv darüber in Kenntnis gesetzt wird, welche Funktion im Organigramm des öffentlichen Organs jeweils mit der Aufgabe der verantwortlichen Person in der Aktenführung betraut ist (z.B. Gerichtsschreiber / Gerichtsschreiberin, Informatikverantwortliche/r, GEVER-Verantwortliche/r).

2.2 Abschnitt II: Staatsarchiv

Art. 3

In Art. 3 E-VAA, der materiell im Wesentlichen Art. 2 und 3 VStA entspricht, wird das im Staatsarchiv vorhandene Archivgut aufgeführt. Im historischen Kontext steht das in *Bst. a* erwähnte Archivgut der Landvogteien vor dem Jahr 1798 sowie des Kantons Säntis und der st.gallischen Teile des Kantons Linth von 1798 bis zur Gründung des Kantons St.Gallen im Jahr 1803. Auf die Aufgabenbereiche nach dem Gesetz über Aktenführung und Archivierung nimmt *Bst. b* Bezug, indem das Staatsarchiv das Archivgut der öffentlichen Organe des Kantons sowie seiner selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen nach Art. 1 Bst. a Ziff. 1 und 2 GAA betreut. *Bst. c* legt als weiteren Tätigkeitsbereich des Staatsarchivs die Aufbewahrung und damit die Erschliessung, die Erhaltung und die Vermittlung von Archivgut fest, das ihm von Institutionen, Organisationen, Familien und Einzelpersonen übergeben worden ist oder übergeben wird. Für eine Übernahme solchen Archivguts ist dessen Bedeutung für die Geschichte des Kantons ausschlaggebend. Dazu zählt auch Archivgut von interkantonalen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten, bei denen der Kanton Mitträger ist (z.B. Fachhochschule St.Gallen oder Hochschule für Technik Rapperswil).¹

¹ Bei interkantonalen selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten vereinbaren die Staatsarchive der beteiligten Kantone, welches Staatsarchiv die Zuständigkeit übernimmt.

Art. 4

Art. 4 E-VAA konkretisiert die in Art. 4 Abs. 1 GAA festgehaltene Stellung des Staatsarchivs als Fachorgan. Als solches ist es einerseits oberstes Fachorgan des Kantons für Aktenführung und Archivierung. Andererseits ist es auch Fachaufsichtsorgan über die Gemeindearchive (Art. 6 Abs. 2 Bst. b GAA). Dem Staatsarchiv kommt indessen nicht die Stellung einer den öffentlichen Organen der Gemeinde übergeordneten Archivbehörde zu; es wird denn auch weder im Gesetz noch in der Verordnung – von einer Ausnahme in Art. 7 E-VAA abgesehen – ermächtigt, Verfügungen zu erlassen und auf diese Weise hoheitlich zu handeln. Auch wird von dem im bisherigen Recht verwendeten Begriff der Weisungen, deren Erlass dem Staatsarchiv obliegt (Art. 12 Abs. 1 Bst. c VStA), abgegangen.

Die Stellung des Staatsarchivs wird im *Ingress* von Art. 4 E-VAA insofern verdeutlicht, als es bei den öffentlichen Organen «darauf hinwirkt», dass diese die Unterlagen nach den gesetzlichen Vorschriften über die Sicherung erstellen und verwalten (*Bst. a*) sowie ab Entstehung bis zur Archivierung nach einheitlichen Grundsätzen behandeln (*Bst. b*). Die Tätigkeit des Hinwirkens soll sich vorab in Gestalt von Information, Beratung und weiterer Unterstützung äussern (vgl. in Bezug auf die Gemeindearchive auch Art. 8 E-VAA).

Art. 5

Nach Art. 4 Abs. 2 GAA verfügt das Staatsarchiv über Weisungsbefugnisse in der Form des Erlasses von fachtechnischen Richtlinien über Aktenführung und Archivierung. In Art. 5 E-VAA wird deren Geltungsbereich festgelegt. In Bezug auf die öffentlichen Organe von Kanton sowie selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen des Kantons gelten die Richtlinien gemäss *Bst. a erstem Satz* als verbindliche Vorgaben. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die öffentlichen Organe desselben Rechtsträgers, d.h. der Staatsverwaltung im Sinn von Art. 1 Abs. 2 StVG, die Aktenführung einheitlich gestalten und dabei ihre Unterlagen so bearbeiten, dass sie der Archivierung nach den gesetzlichen Vorschriften zugänglich gemacht werden können. Weil die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen des Kantons in Bezug auf die Tätigkeitsbereiche sowie die Organisation und die Abläufe vielgestaltig sind, ist es angezeigt, dass an die Stelle von Richtlinien Vereinbarungen zwischen dem Staatsarchiv und der zuständigen Stelle von Anstalt oder Stiftung treten können, die fachtechnische Angelegenheiten regeln. Diese Vorgehensweise, die es erlaubt, Besonderheiten Rechnung zu tragen, wird in *Bst. a zweitem Satz* erwähnt. Die Richtlinien des Staatsarchivs gelten demnach auch für die Anstalten und Stiftungen als verbindliche Vorgaben, soweit für die entsprechende fachtechnische Angelegenheit keine Vereinbarung getroffen wurde.

In Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gemeindeautonomie sollen die fachtechnischen Richtlinien im Verhältnis zu den öffentlichen Organen von Gemeinden und selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen sowie von Gemeindeverbänden und Zweckverbänden den Charakter von Empfehlungen haben, was in *Bst. b* festgehalten wird. Es liegt in der Verantwortung der zuständigen kommunalen Behörde, darüber zu entscheiden, ob und wie sie durch Erlass eigener Vorschriften oder im Rahmen ihres Weisungsrechts die Empfehlungen umsetzt und damit den gesetzlichen Vorschriften Nachachtung verschafft.

Art. 6

Der Inhalt der fachtechnischen Richtlinien des Staatsarchivs richtet sich nach Art. 6 E-VAA. Es handelt sich in *Bst. a bis g* um eine nicht abschliessende Aufzählung. Damit kann der Notwendigkeit zum Erlass von Richtlinien aufgrund neu eintretender Bedürfnisse Rechnung getragen werden. Die fachtechnischen Richtlinien stellen Vorgaben im Sinne zu beachtender Grundsätze dar. Sie formulieren den für eine ordentliche Aktenführung notwendigen Rahmen und gewährleisten damit die spätere Archivierung des archivwürdigen Teils der Unterlagen. Mit dem Erlass von

fachtechnischen Richtlinien bezweckt das Staatsarchiv nicht, den legitimen und sinnvollen Gestaltungsspielraum des öffentlichen Organs in der Aktenführung zu beschränken. Vielmehr geben die Richtlinien einen allgemeinen Rahmen vor und schaffen die Basis für die Entwicklung spezifischer Lösungen. Dementsprechend behalten spezifische Vorschriften, wie sie etwa die kantonalen Gerichte für die Organisation und Behandlung ihrer Prozessakten kennen (z.B. gesetzliche Aufbewahrungsfristen), sowohl ihre Berechtigung als auch ihre Gültigkeit. Was Inhalt der einzelnen Richtlinien ist, ergibt sich aus dem Beizug der entsprechenden einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes oder der Verordnung:

E-VAA	Inhaltlicher Bezug insbesondere zu
Art. 6 Bst. a	Art. 10 GAA; Art. 10 E-VAA
Art. 6 Bst. b	Art. 11 E-VAA
Art. 6 Bst. c	Art. 10 Abs. 3 GAA; Art. 12 E-VAA
Art. 6 Bst. d	Art. 10 Abs. 3 und Art. 13 E-VAA
Art. 6 Bst. e	Art. 12 GAA; Art. 15 E-VAA
Art. 6 Bst. f	Art. 11 und 13 GAA; Art. 14 E-VAA
Art. 6 Bst. g	Art. 14 Abs. 2 GAA; Art. 14 Abs. 3 E-VAA

Erlässt das Staatsarchiv fachtechnische Richtlinien mit Bezug zur elektronischen Geschäftsverwaltung, so tut es dies im Einvernehmen mit dem für die elektronische Geschäftsverwaltung zuständigen Departement (Staatskanzlei; Art. 35 Bst. ^{fter} des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3]). Gemäss dem Entwurf des Gesetzes über E-Government (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. Februar 2018 [22.18.05]) wird Art. 4 GAA um einen entsprechenden Absatz (Abs. 3) ergänzt.

Art. 7

Art. 7 E-VAA ist die einzige Bestimmung, die das Staatsarchiv ermächtigt, hoheitlich zu handeln und ein Gemeindearchiv durch Verfügung anzuweisen, Unterlagen von besonderer historischer oder rechtlicher Tragweite zu archivieren. Damit soll gewährleistet werden, dass die beiden bedeutsamen Funktionen von öffentlichen Archiven, nämlich das Handeln einerseits als Träger des authentischen historischen Erbes und andererseits als Garanten von Rechtsstaatlichkeit, uneingeschränkt und unabhängig davon, auf welcher Staatsebene das Archiv organisatorisch angesiedelt ist, wahrgenommen werden.

Was die Unterlagen von besonderer historischer Tragweite betrifft, sind die Ausführungen der Regierung, wie sie in deren Botschaft zum Gesetz über Aktenführung und Archivierung enthalten sind, massgebend (GAA-Botschaft, Abschnitt 2.1, S. 3):

«Der Kanton St.Gallen besitzt ein reiches, in Teilen einzigartiges schriftliches Erbe, das weit in die Vergangenheit zurückreicht. Dieses findet sich nicht nur in Bibliotheken, etwa der Stifts- oder der Kantonsbibliothek. Vielmehr lässt sich gerade die Alltagsgeschichte eines Landes (Kantons), einer Ortschaft oder einer anderen menschlichen Gemeinschaft in erster Linie durch Archivquellen erschliessen. Archive sind Institutionen, die kollektives Erinnern ermöglichen. In jüngster Zeit ist das Bewusstsein darum, dass Archivalien öffentlicher Archive für die Identität eines Gemeinwesens von hohem Wert sind, gewachsen. Einen wichtigen Beitrag zu dieser Entwicklung leistet die Geschichtswissenschaft mit ihren Fragestellungen, insbesondere auch dort, wo sie Themen der Zeitgeschichte behandelt. Unbestritten stellen die Bestände der Archive jene Quellen dar, aus denen Fachleute und interessierte Laien historisches Wissen schöpfen. Archive werden daher gerne mit der Funktion eines Gedächtnisses verglichen.»

In Bezug auf die Unterlagen von besonderer rechtlicher Tragweite sind folgende Bemerkungen in der Botschaft zu berücksichtigen (GAA-Botschaft, Abschnitt 2.3, S. 4):

«Den öffentlichen Archiven obliegt es, rechtlich relevante Unterlagen und andere wichtige Daten verlässlich und dauerhaft zu sichern und unter Einhaltung von Schutzfristen zugänglich zu machen. Diesen Auftrag erfüllen sie im Dienste der Akterzeuger, der Kontrollorgane und vor allem im Dienste der Bürgerinnen und Bürger. Sie gewährleisten, dass staatliches Handeln transparent, nachvollziehbar und bei Bedarf kontrollierbar ist. Die öffentlichen Archive im Kanton, zuvorderst das Staatsarchiv, erbringen somit einen unverzichtbaren Beitrag an das Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaat.»

Eine allfällige Verfügung des Staatsarchivs kann nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1) angefochten werden.

Art. 8

Mit Art. 8 E-VAA wird Art. 6 Abs. 2 Bst. a GAA konkretisiert, wonach das Staatsarchiv die Gemeindearchive bei deren Aufgabenerfüllung berät und unterstützt. Beratung und Unterstützung können nicht unbeschränkt erfolgen, sondern sind nach dem *Ingress* von Art. 8 E-VAA abhängig von den dem Staatsarchiv zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Mitteln. Themen und Gegenstände von Beratung und Unterstützung werden in *Bst. a bis e* genannt.

Art. 9

In Art. 9 E-VAA werden die Befugnisse des Staatsarchivs, die diesem im Rahmen der Fachaufsicht über die Gemeindearchive zukommen, aufgeführt. Zunächst steht es dem Staatsarchiv nach *Abs. 1 Bst. a* zu, von den öffentlichen Organen der Gemeinde und der ihr zugeordneten Institutionen (selbständiges öffentlich-rechtliches Gemeindeunternehmen, Gemeindeverband, Zweckverband) und den verantwortlichen Personen nach Art. 2 E-VAA Auskünfte zu verlangen. Diese beziehen sich auf die Organisation und die Zuständigkeiten sowie allgemein auf die Umsetzung des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung. Als weiteres Aufsichtsmittel verfügt das Staatsarchiv nach *Abs. 1 Bst. b* über die Möglichkeit, das Gemeindearchiv zu besuchen sowie dessen Leiterin oder Leiter und die verantwortliche Person nach Art. 2 E-VAA vor Ort zu beraten. Stellt das Staatsarchiv aufgrund der erhaltenen Auskünfte oder beim Besuch Mängel fest oder erkennt es Verbesserungsbedarf, erstattet es gemäss *Abs. 2* einen schriftlichen Bericht. Sind Verbesserungsmaßnahmen angezeigt, die grössere Kostenfolgen nach sich ziehen, lässt das Staatsarchiv nach *Abs. 3* den Bericht mit den Empfehlungen dem Rat zukommen. Was als «grössere Kostenfolgen» gilt, lässt sich nicht generell festlegen. Anhaltspunkte dazu können die Finanzbefugnisse, wie sie in der Gemeindeordnung oder in der Vereinbarung über den Zweckverband bzw. den Gemeindeverband festgelegt sind, geben.

2.3 Abschnitt III: Sicherung

2.3.1 Unterlagen

Art. 10

Die Aktenführung, d.h. die systematische Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen (Art. 1 Bst. e GAA) und die Hilfsmittel, die für Verständnis und Nutzung einer Aufzeichnung notwendig sind (Art. 1 Bst. c Ziff. 2 GAA), entsprechen dem Erfordernis der Sicherung, wenn nach *Abs. 1* die Grundsätze von Zuverlässigkeit, Authentizität, Integrität sowie Benutzbarkeit und Verfügbarkeit eingehalten sind. Unter die Hilfsmittel fallen etwa Karteien, Datenbanken, Geschäftskontrollen, Aktenverzeichnisse oder Register (GAA-Botschaft, Abschnitt 4.1, S. 12, Bemerkungen zu Art. 1 Bst. c). Was unter den Grundsätzen im Einzelnen zu verstehen ist, ergibt sich aus den Definitionen in *Abs. 2 Bst. a bis d*. Diese Grundsätze gelten nach *Abs. 3* unabhängig davon, ob die Aktenführung auf herkömmliche Weise oder elektronisch erfolgt.

Die öffentlichen Organe beachten bei der Aktenführung die Erfordernisse des Datenschutzes gemäss entsprechender Spezialgesetzgebung, soweit die Akten Personendaten enthalten oder so-

fern es sich nicht um hängige Verfahren der Zivil-, Straf- und gerichtlichen Verwaltungsrechtspflege oder hängige Rechtshilfverfahren handelt (vgl. insbesondere das kantonale Datenschutzgesetz [sGS 142.1; abgekürzt DSG], siehe auch Erläuterung zu Art. 14 Abs. 1 Bst. c E-VAA).

Art. 11

Im Rahmen der Aktenführung stellt die geordnete Ablage der Unterlagen ein wichtiges Element dar. In Art. 3 Abs. 2 der Weisungen über die Aktenführung in der Bundesverwaltung² definiert das Eidgenössische Departement des Innern das Ordnungssystem (z.B. Registraturplan, Aktenplan oder Strukturplan) als Abbild aller Aufgaben einer Verwaltungseinheit, das einen Überblick über die Aufgabenbereiche verschafft und die Grundlage für die Dossierbildung sowie die Ablage der Unterlagen bildet.

Abs. 1 enthält eine vergleichbare Vorgabe für ein vom öffentlichen Organ festzulegendes Ordnungssystem. Soweit es sich um das Ordnungssystem eines öffentlichen Organs des Kantons und seiner selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten oder Stiftungen handelt, obliegt dem Staatsarchiv nach *Abs. 2* die Begutachtung. Auf diese Weise soll insbesondere sichergestellt werden, dass das Ordnungssystem – zusammen mit den anderen Ordnungssystemen der Staatsverwaltung – die fachtechnischen Richtlinien erfüllt und geeignet ist, um die spätere Ablieferung an das Staatsarchiv und die Archivierung optimal bewerkstelligen zu können.

Art. 12

Art. 12 verdeutlicht Art. 10 Abs. 3 GAA, wonach das öffentliche Organ die Unterlagen bis zum Vollzug des Entscheids des zuständigen Archivs über deren Archivwürdigkeit aufzubewahren hat, einerseits dahingehend, dass die Unterlagen vollständig aufzubewahren sind (*Abs. 1*); andererseits obliegt dem öffentlichen Organ nach *Abs. 2* die Pflicht, die Unterlagen so aufzubewahren, dass sie vor schädlichen Einflüssen, insbesondere durch Feuer, Staub, Feuchtigkeit, Wasser und Schädlinge, sowie vor Verlust und Löschung geschützt bleiben. Dem Staatsarchiv ist der Zugang zu den physischen und elektronischen Ablagen zu gewähren (*Abs. 3*), damit dieses im Bedarfsfall Beratung über die Aufbewahrung leisten und seine Bewertungskompetenz wahrnehmen kann. Das Staatsarchiv beansprucht dabei weder eine umfassende Sichtung systematischer Art noch geht es ihm um den konkreten Inhalt einzelner Akten. Vielmehr handelt es sich um die Prüfung des Zustands der Aufbewahrung und der Struktur der physischen oder elektronischen Ablage.

Art. 13

Diese Bestimmung berücksichtigt die zunehmende Bedeutung und immer häufiger werdende Verwendung von elektronischen Systemen. Planen öffentliche Organe des Kantons sowie seiner selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftungen neue elektronische Systeme, ist der Beizug des Staatsarchivs geboten, damit die künftige Bewertung und die Ablieferung der von diesen Systemen erfassten Unterlagen frühzeitig in die Projektierung einbezogen werden können. Ein erst später erfolgender oder der fehlende Beizug kann erhebliche Kostenfolgen zeitigen. Die Verpflichtung zum Beizug wird in *Abs. 1* festgehalten. Bereits heute wird das Staatsarchiv teilweise in entsprechende Vorhaben einbezogen. Sein Engagement wird sich weiterhin auf Systeme richten, die (potentiell) archivwürdige Daten beinhalten, und hat dabei die dem Staatsarchiv zur Verfügung stehenden Mittel und Ressourcen zu berücksichtigen. Soweit es sich um elektronische Systeme von Gemeinden und selbständigen öffentlich-rechtlichen Gemeindeunternehmen oder von Gemeindeverbänden und Zweckverbänden handelt, besteht für deren öffentliche Organe mit Blick auf die Gemeindeautonomie keine Pflicht zum Beizug des Staatsarchivs. Hingegen können sie das Staatsarchiv nach *Abs. 2* um Beratung oder um Mitwirkung bei der Projektierung bzw. Planung ersuchen.

² Abrufbar unter <https://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/5428.pdf> (zuletzt abgerufen am 8. März 2018).

Art. 14

Art. 11 GAA verpflichtet das öffentliche Organ, die von ihm nicht mehr benötigten Unterlagen dem zuständigen Archiv zur Übernahme anzubieten. *Abs. 1* legt die Kriterien fest, die zur Feststellung heranzuziehen sind, ob die Unterlagen nicht mehr benötigt werden und somit dem Archiv anzubieten sind. Es handelt sich um alternativ anzuwendende Kriterien. Unterlagen werden dann nicht mehr benötigt, wenn sie nicht mehr oder nur selten für das Verwaltungshandeln des öffentlichen Organs verfügbar sein müssen (*Bst. a*), wenn eine vorgeschriebene Aufbewahrungsfrist (*Bst. b*) abgelaufen ist oder wenn sie vom öffentlichen Organ aus Gründen des Datenschutzes nicht mehr bearbeitet werden dürfen (*Bst. c*). Im letzteren Fall sind die entsprechenden Unterlagen, immer vorausgesetzt, dass das zuständige Archiv sie als nicht archivwürdig erachtet, durch das öffentliche Organ zu vernichten. Als Beispiele für vorgeschriebene Aufbewahrungsfristen lassen sich etwa die diesbezüglichen Bestimmungen für Akten von Vermittlungsamt und Schlichtungsstellen sowie von Gerichten anführen (Art. 41 und 42 der Gerichtsordnung [sGS 941.21]).

Unterlagen, die älter als 50 Jahre sind und deshalb bereits eine historische Bedeutung bekommen haben, sind vom öffentlichen Organ ohne weiteres dem zuständigen Archiv anzubieten (*Abs. 2*). Bedarfsweise kann das abliefernde Organ «seine» Unterlagen auch danach im Staatsarchiv konsultieren oder Fotokopien und Scans von ihnen erstellen lassen. In Bezug auf die Ablieferung von Unterlagen gilt der in *Abs. 3* festgehaltene Grundsatz, dass das öffentliche Organ für den Transport oder – wenn es sich um Aufzeichnungen auf einem elektronischen Informationsträger handelt – die elektronische Übermittlung der abzuliefernden Unterlagen besorgt ist.

Art. 15

Der Abschluss der in Art. 15 E-VAA vorgesehenen Archivierungsvereinbarungen bezieht sich auf die von öffentlichen Organen des Kantons sowie seiner selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Stiftung erstellten Unterlagen. Es handelt sich nicht um ein neues Instrument; mit Art. 15 E-VAA wird die Rechtsgrundlage für die schon heute üblichen Vereinbarungen über die Bewertung der Unterlagen und ihre Zuordnung zu den archivwürdigen Unterlagen geschaffen.

Vereinbarungsparteien sind das Staatsarchiv und das beteiligte öffentliche Organ (*Abs. 1*). Es ist wiederum dem Ermessen des öffentlichen Organs überlassen, welche Organisationseinheit (Amt, Anstalt bzw. Abteilung oder Dienststelle usw.) als öffentliches Organ handelt und die Vereinbarung abschliesst. Zweckmässig ist jedoch in jedem Fall, dass jene Organisationseinheit, welche als öffentliches Organ die für die Aktenführung und Ablieferung von Unterlagen verantwortliche Person bezeichnet hat (vgl. Art. 2 E-VAA) auch eine Archivierungsvereinbarung mit dem Staatsarchiv abschliesst. Zuständig für den Abschluss ist die Leiterin bzw. der Leiter der entsprechenden Organisationseinheit. Bei den Archivierungsvereinbarungen geht es darum, dass das Staatsarchiv in Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Organ die archivwürdigen Unterlagen bezeichnet sowie damit zusammenhängende Fragen wie Aufbewahrungsfristen oder die Organisation der Ablieferung an das Staatsarchiv regelt (*Abs. 2*). Ferner kann die Vereinbarung Bestimmungen auch zu nicht archivwürdigen Unterlagen enthalten, indem sie für diese ebenfalls Aufbewahrungsfristen vorsieht (*Abs. 3*). Die Bestimmungen solcher Vereinbarungen gelten für das aktuell vorliegende Unterlagenangebot des öffentlichen Organs. Sie sind darüber hinaus bewusst prospektiv anwendbar und tragen somit entscheidend zur Qualität der analogen und digitalen (elektronischen) Aktenführung, zur Einhaltung des Datenschutzes, zur Planungssicherheit in den gegenseitigen Beziehungen zwischen dem Staatsarchiv und dem öffentlichen Organ und zur Gestaltung einer einheitlichen und nachvollziehbaren Archivierungspolitik bei.

Art. 16

Amtsdruckschriften als allgemein zugängliche Publikationen des öffentlichen Organs haben den Charakter von archivwürdigen Unterlagen, weshalb sie nach *Abs. 1* dem zuständigen Archiv abzuliefern sind. In Bezug auf das Staatsarchiv entspricht die Ablieferung der Amtsdruckschriften

einer langjährigen und bewährten Praxis. Die Ablieferung hat unaufgefordert unmittelbar nach Erscheinen zu erfolgen. Was unter die Amtsdrukschriften fällt, wird in *Abs. 2* definiert, wobei auch elektronische Veröffentlichungen unter die von Art. 16 E-VAA erfassten Publikationen und somit unter den Begriff «Amtsdrukschriften» fallen. Allerdings gilt auch für die «digitalen Amtsdrukschriften» das stark einschränkende Kriterium ihrer Archivwürdigkeit. Keinesfalls besteht beispielsweise die Absicht, jede Mutation auf einer behördlichen Website archivisch sicherzustellen.

2.3.2 Archivgut

Art. 17

Art. 17 E-VAA stellt die Anschlussbestimmung an Art. 12 Abs. 2 E-VAA, der die Anforderungen an die Aufbewahrung von Unterlagen regelt, dar. Vorliegend geht es um die sichere und dauerhafte Aufbewahrung von Archivgut im Staatsarchiv bzw. in den Gemeindearchiven. Nach *Abs. 1* obliegt es den zuständigen Stellen von Kanton und Gemeinden, die hierfür notwendigen Schutzmassnahmen zu treffen. Dabei stehen bauliche Massnahmen und die Bereitstellung der Räumlichkeiten im Vordergrund. Die Anforderungen an die Räume, die der Unterbringung von Archivgut dienen, werden in *Abs. 2* genannt. Weil Archivgut auf Dauer aufbewahrt wird, bedarf es der hinreichenden Dimensionierung und Einrichtung der entsprechenden Räume und nötigenfalls auch der Klimatisierung (*Abs. 3*).

In Bezug auf das Staatsarchiv hat sich die Regierung in ihrem Bericht vom 15. März 2016 zur Strategie des Staatsarchivs (40.16.03) einlässlich mit den räumlichen Gegebenheiten sowie dem Handlungsbedarf und den Massnahmen bezüglich der räumlichen Entwicklung befasst. Was die Gemeindearchive betrifft, ist es – wie schon nach geltendem Recht (Art. 2 in Verbindung mit Art. 6 Bst. a VGA) – Sache des Rates, die sichere und dauerhafte Aufbewahrung des Archivguts sicherzustellen. In diesem Zusammenhang sind die Möglichkeiten der Schaffung gemeinsamer Gemeindearchive zweier oder mehrerer Gemeinden und die Übergabe des Archivguts von Spezialgemeinden an die politische Gemeinde zu erwähnen (vgl. Art. 5 GAA).

Art. 18

Indem Archivgut der spezifischen fachgerechten Erschliessung bedarf und dauernd aufzubewahren bzw. dauerhaft zu erhalten ist (Art. 15 Abs. 1 GAA), unterscheidet es sich von den Unterlagen im Sinn von Art. 1 Bst. c GAA. Dieser Umstand sowie die Einhaltung der Grundsätze des Datenschutzes erfordern eine getrennte Aufbewahrung von Unterlagen und Archivgut. Auf der Ebene des Kantons ist diese Trennung durch das Staatsarchiv als eigenständiger, fachlich unabhängiger Institution gewährleistet. Gerade in kleineren Gemeinden besteht – etwa aus Gründen der relativ geringen Anzahl von Mitarbeitenden – bisweilen ein gewisses Risiko der Vermischung von Unterlagen und Archivgut. Nach *Abs. 1* ist es auf Gemeindeebene Sache sowohl des öffentlichen Organs, das die Unterlagen im Rahmen der Aktenführung erstellt und bearbeitet, als auch des zuständigen Archivs, dem die Betreuung der zu Archivgut gewordenen Unterlagen obliegt, die Trennung sicherzustellen. Diese muss nicht zwingend räumlich erfolgen, sondern kann nach *Abs. 2* auch durch eine besondere Kennzeichnung des Archivguts bewerkstelligt werden.

Art. 19

Das Gemeindevereinigungs-gesetz (sGS 151.3; abgekürzt GvG) regelt Formen und Verfahren von Bestandesänderungen von Gemeinden. Neben der eigentlichen Vereinigung (Fusion) von Gemeinden regelt das Gesetz die Abtrennung von Gemeindeteilen zwecks Vereinigung mit einer aufnehmenden Gemeinde oder zwecks Bildung einer neuen Gemeinde sowie die Aufhebung von Gemeinden von Gesetzes wegen, auf eigenen Beschluss oder durch Inkorporation. Die Bestandesänderungen haben stets auch Auswirkungen auf die Gemeindearchive. Bei Gemeindefusionen entsteht ein neues, in die Zuständigkeit der vereinigten Gemeinde fallendes Gemeindearchiv,

während bei den anderen Bestandesänderungen das bisherige Gemeindearchiv in ein bereits bestehendes Gemeindearchiv überführt wird. Soweit es sich um eine eigentliche Gemeindevereinigung handelt, enthält das Gemeindevereinigungs-gesetz keine spezifische Regelung über das Archiv, während bei den anderen Bestandesänderungen Regelungen über die Übertragung des bisherigen Gemeindearchivs im Gesetz enthalten sind (Art. 28 Bst. c, Art. 34 Bst. e, Art. 47 Abs. 2 Bst. c, Art. 50 Abs. 2 Bst. b, Art. 55 Abs. 2 Bst. b, Art. 58 Abs. 1 Bst. b und Art. 60 Abs. 2 Bst. b GvG).

Hinsichtlich der Sicherung und Aufbewahrung von Archivgut der beteiligten Gemeinden ist es mit Blick auf die Gewährleistung von Authentizität und Integrität des Archivguts (Art. 15 Abs. 2 GAA) unabdingbar, dass auch nach vollzogener Bestandesänderung das Archivgut je gesondert aufbewahrt wird. *Abs. 1 Bst. a* gilt für den Fall der Vereinigung von Gemeinden; die vereinigte Gemeinde ist verpflichtet, für die getrennte Aufbewahrung des bisherigen und des neuen Archivguts zu sorgen. *Abs. 1 Bst. b* bezieht sich auf die anderen Bestandesänderungen. In diesen Fällen enthält das Gemeindevereinigungs-gesetz – wie erwähnt – Bestimmungen über den Übergang des Gemeindearchivs. Nach erfolgtem Übergang ist auch in diesen Fällen die getrennte Aufbewahrung sicherzustellen.

Sofern im Gefolge von Bestandesänderungen Archivgut von Gemeinden dem Staatsarchiv übergeben wird, ist auch dieses nach *Abs. 2* zur getrennten Aufbewahrung verpflichtet. Die Übergabe kann entweder aufgrund von Art. 7 GAA erfolgen; denkbar ist auch, dass im Fall der Aufhebung einer Spezialgemeinde von Gesetzes wegen das zuständige Departement nach Art. 47 Abs. 2 Bst. c GvG die Übertragung des Archivguts an das Staatsarchiv anordnet.

2.4 Zugang zu Archivgut

Art. 20

Die Benutzung des Staatsarchivs und der Gemeindearchive soll nach *Abs. 1* – wie nach geltendem Recht (Art. 11 Abs. 2 VStA, Art. 6 Bst. c VGA) – im Rahmen einer Benutzungsordnung, die vom zuständigen Departement bzw. vom Rat erlassen wird, geregelt werden. Bei schweren Verstössen gegen die Benutzungsordnung liegt es in der Zuständigkeit der Staatarchivarin oder des Staatsarchivars bzw. der Leiterin oder des Leiters des Gemeindearchivs, den Zugang zum Archiv einzuschränken oder zu entziehen (*Abs. 2*). Was als schwerer Verstoss zu werten ist, wird in *Abs. 3 erstem Satz* festgelegt. Es fallen insbesondere die vorsätzliche oder grobfahrlässige Beschädigung oder Veränderung von Archivgut, das wiederholte Verändern des Ordnungszustands von Archivgut oder die Entwendung von Archivgut darunter. Strafanzeige sowie die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen bleiben nach *Abs. 3 zweitem Satz* vorbehalten. Vergleichbare Bestimmungen finden sich in § 24 der Archivverordnung des Kantons Zürich (LS 170.61) und § 30 der Registratur- und Archivierungsverordnung des Kantons Basel-Stadt (SG 163.610).

Art. 21

Öffentliche Organe, die dem zuständigen Archiv Unterlagen abgeliefert haben, sollen einen privilegierten Zugang zum Archivgut erhalten, wenn dieses nicht älter als 50 Jahre ist und das Organ die entsprechenden Unterlagen erneut für sein Verwaltungshandeln benötigt (*Abs. 1*). Die Frist von 50 Jahren knüpft an die gleichlautende Frist in Art. 14 Abs. 2 E-VAA an. Das Erfordernis, wonach die Unterlagen erneut für das Verwaltungshandeln benötigt werden, steht im Zusammenhang mit Art. 14 Abs. 1 Bst. a E-VAA (Anbietepflicht für Unterlagen, die das öffentliche Organ nicht mehr oder nur noch selten benötigt). Selbstverständlich gelten bei Unterlagen, die nach dem Datenschutzgesetz besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile enthalten, auch beim privilegierten Zugang die Restriktionen entsprechend den Vorgaben von Art. 23 Abs. 2 GAA.

Der privilegierte Zugang besteht darin, dass das Archivgut ausserhalb des Archivs eingesehen werden kann (Abs. 2). Damit wird von der in Art. 18 Bst. a GAA festgelegten Form der Einsichtnahme, nämlich «vor Ort», abgewichen, was angesichts der im Gesetz enthaltenen «in der Regel»-Klausel rechtlich zulässig ist. Die Inanspruchnahme des privilegierten Zugangs ist indessen an die Erfüllung der in Abs. 3 formulierten Voraussetzungen geknüpft. Zudem kann das zuständige Archiv den privilegierten Zugang zeitlich befristen und mit weiteren Auflagen verknüpfen (Abs. 4).

Änderung von Art. 20 der Bibliotheksverordnung

Die Änderung von Art. 20 der Bibliotheksverordnung (sGS 276.11) ist redaktioneller Art, indem der Verweis auf die Verordnung über das Staatsarchiv vom 26. Juni 1984 durch den Verweis auf die Verordnung über Aktenführung und Archivierung ersetzt wird.

Änderung von Art. 15 der Finanzhaushaltsverordnung

Die Änderung von Art. 15 Abs. 2 ist redaktioneller Art, indem der Verweis auf die Vorschriften über das Staatsarchiv durch einen Verweis auf die Vorschriften der Gesetzgebung über Aktenführung und Archivierung ersetzt wird.

Aufhebung bisherigen Rechts

Mit Erlass der Verordnung über Aktenführung und Archivierung sind die Verordnung über die Gemeindearchive und die Verordnung über das Staatsarchiv aufzuheben.

Vollzugsbeginn

Die Verordnung über Aktenführung und Archivierung wird ab 1. Januar 2019 angewendet.

3 Entwurf des Gebührentarifs des Staatsarchivs (E-GTStA)

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Zuständigkeit von Kanton und Gemeinden für Gebührenregelungen

Art. 25 GAA lautet wie folgt:

Art. 25 Gebühr

¹ Der Zugang zu Archivgut ist in der Regel unentgeltlich.

² Das zuständige Archiv erhebt eine Gebühr, wenn:

- a) es besondere Leistungen erbringt;
- b) der Zugang einen erheblichen Aufwand bewirkt.

³ Die Regierung legt die Ansätze fest.

In der Botschaft wird zu dieser Bestimmung Folgendes ausgeführt (GAA-Botschaft, Abschnitt 4.4, S. 22):

«Art. 25 GE hält in Abs.1 als Grundsatz fest, dass der Zugang zu Archivgut in der Regel unentgeltlich ist. Dies gilt üblicherweise für die Einführung in Bestände und Findmittel, die Benützung des Archivguts im Lesesaal und die Erteilung einfacher Auskünfte. Diese Dienstleistungen gehören zum Grundauftrag eines öffentlichen Archivs. Es gibt aber weitere archivische Dienstleistungen, welche nicht mehr diesem Grundservice zuzurechnen und somit gebührenpflichtig sind. Dies ist nach Art. 25 Abs. 2 der Fall, wenn:

- das zuständige Archiv besondere Leistungen erbringt. Gemeint sind sämtliche Formen von Reproduktionen, Führungen oder die übermässige Beanspruchung von Beratung durch das Archivpersonal.

- der Zugang seitens des Archivs einen übermässigen Aufwand bewirkt. Dieser Passus kann beispielsweise angewandt werden, wenn aufgrund vager Angaben des Gesuchstellers / der Gesuchstellerin bezüglich der gesuchten Unterlagen für das Archiv umfangreiche Recherchen ausgelöst werden, die mit angemessenem Aufwand nicht zu bewältigen sind.

Details dieser Gebührenpflicht, insbesondere die tariflichen Ansätze, sind per Verordnung bzw. Reglement zu regeln.»

Der letzte Satz dieser Ausführungen verdeutlicht, dass hinsichtlich der Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren einerseits bei Leistungen des Staatsarchivs und andererseits bei Leistungen der Gemeindearchive zu differenzieren ist. Es wäre nicht im Sinn der Gemeindeautonomie, wenn die Gebührenerhebung seitens der Gemeinden nicht durch eigenes Reglement, sondern durch die kantonale Verordnung geregelt würde. Art. 25 Abs. 3 GAA kann deshalb nur die Bedeutung haben, dass die Regierung die Gebührenansätze ausschliesslich für das Staatsarchiv festlegt, nicht aber für die Gemeindearchive. Auf der Ebene der Gemeinden hat die Gebührenerhebung – sofern eine Gemeinde eine solche überhaupt vorsehen will – durch Reglement und Gebührentarif zu erfolgen (Art. 3 Abs. 2 und Art. 23 Bst. a GG). Es ergibt sich somit, dass der vorliegende Gebührentarif auf das Staatsarchiv zu beschränken ist.

3.1.2 Gebührentatbestände

Gebühren sind nach Art. 25 Abs. 2 GAA und aufgrund der vorstehend wiedergegebenen Bemerkungen in der Botschaft zu erheben, wenn das Staatsarchiv besondere Leistungen erbringt oder wenn der Zugang zu Archivgut seitens des Staatsarchivs einen erheblichen Aufwand nach sich zieht.

Als Gebührentatbestand haben darüber hinaus auch die einfachen und dennoch Kosten verursachenden Tätigkeiten seitens des Personals des Staatsarchivs zu gelten, wie das Erstellen von Fotokopien. Auch die Versandkosten, die dem Staatsarchiv erwachsen, sollen durch Erhebung einer Gebühr weiterverrechnet werden können. Bei diesen Gebührentatbeständen handelt es sich um sogenannte Kanzleigebühren, die keiner formell-gesetzlichen Grundlage, jedoch eines Rechtssatzes in einer Verordnung bedürfen.³ Es ist deshalb erforderlich, diese Gebührentatbestände ebenfalls in den Gebührentarif des Staatsarchivs, der den Charakter einer Verordnung hat, aufzunehmen.

3.1.3 Erlassform

Der Gebührentarif des Staatsarchivs ist als separater Erlass zu gestalten. Von einem Einfügen der Gebührenansätze in den Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5) ist abzusehen. Einerseits sind spezifische Gebührentatbestände gegeben, die im Erlass näher zu umschreiben sind. Andererseits führt der Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung die Verwaltungsgebührenverordnung (sGS 821.1; abgekürzt VGV) aus. Nach Art. 2 Ziff. 5 VGV findet dieser Erlass jedoch keine Anwendung auf die Gebühren für die Benützung öffentlicher Sachen und Einrichtungen.

3.2 Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 1

In Art. 1 E-GTStA werden die Kanzleigebühren festgelegt. Sie werden nach Abs. 1 erhoben, wenn das Archivpersonal für Kundinnen und Kunden Fotokopien oder Scans von Archivgut herstellt. Eine Kanzleigebühr fällt sodann an, wenn Kundinnen und Kunden Fotokopien oder Scans

³ U. Häfelin / G. Müller / F. Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich / St.Gallen 2016, Rz. 2767, 2804.

von Bibliotheksgut selbst herstellen, dabei aber die Geräte des Staatsarchivs nutzen. Zu den Kanzleigebühren zählen ferner die Entschädigungen für Rückkopien aus Mikrofilmen. Schliesslich fallen die Versandkosten, die als Versandkostenpauschalen in Rechnung gestellt werden, unter die Kanzleigebühren (*Abs. 2*).

Art. 2

Die Gebühren für die Herstellung der in Art. 2 E-GTStA genannten Qualitätsreproduktionen stellen nicht mehr blossе Kanzleigebühren dar; hier liegen besondere Leistungen des Staatsarchivs vor, die mit Entrichtung einer Gebühr zu entschädigen sind (Art. 25 Abs. 2 Bst. a GAA). Dabei handelt es sich um die Herstellung von Qualitätsreproduktionen durch den fototechnischen Dienst (*Abs. 1*) sowie um deren Speicherung auf einem USB-Speicherstick des Staatsarchivs, welcher der Kundin oder dem Kunden zu Eigentum ausgehändigt wird (*Abs. 2*).

Art. 3

Zu den Gebührentatbeständen nach Art. 25 Abs. 2 Bst. b GAA (Zugang, der einen erheblichen Aufwand bewirkt) gehören die Beratungen, soweit sie ein bestimmtes zeitliches Ausmass, nämlich eine Stunde, übersteigen (das heisst, die erste Stunde Beratung ist kostenfrei und wird nicht verrechnet). Die entsprechenden Gebührenansätze finden sich in Art. 3 E-GTStA. Dabei sollen für Beratungen vor Ort und telefonische Beratungen einerseits sowie schriftliche Beratungen anderseits unterschiedliche Ansätze angewendet werden.

Art. 4

Die Wiederbeschaffung von amtlichen Dokumenten (z.B. Ausbildungsnachweise, Scheidungsurteile) oder die Bereitstellung entsprechender Grundlagen bewirken in der Regel einen erheblichen Rechercheaufwand. Die Rechtsgrundlage für die dabei zu erhebenden Gebühren bildet Art. 4 E-GTStA. Es sollen dabei eine Grundgebühr (*Abs. 1*) und ein zeitaufwandabhängiger Zuschlag (*Abs. 2*) erhoben werden.

Art. 5

Als besondere Leistung, die oft mit einem erheblichen Aufwand verbunden ist, sind Archivführungen für Gruppen anzusehen. Sie sind personalintensiv, indem jeweils fachkundige Mitarbeitende daran beteiligt sind. Je nach Grösse der Besuchergruppe sind bei einer Führung mehrere Mitarbeitende engagiert. Die Erhebung der entsprechenden Gebühr erfolgt aufgrund von *Abs. 1*. Gebührenfrei sollen demgegenüber Archivführungen für Mitarbeitende der öffentlichen Organe nach Art. 1 Bst. a GAA sowie für Studierende und für Schülerinnen und Schüler, einschliesslich Dozentinnen und Dozenten bzw. Lehrpersonen, sein. Die Gebührenfreiheit wird in *Abs. 2* festgehalten.

Art. 6

Art. 6 E-GTStA legt die heutige Praxis in Bezug auf die Erhebung bzw. Nichterhebung von Gebühren für Leistungen fest, die das Staatsarchiv für öffentliche Organe des Kantons oder der Gemeinden erbringt.

Aufhebung bisherigen Rechts

Die geltende Gebührenregelung ist vom Staatsarchiv erlassen worden, weshalb eine Aufhebung im Rahmen des zu erlassenden Gebührentarifs entbehrlich ist. Der künftige Gebührentarif löst als übergeordnetes neues Recht die bisherige Tarifregelung des Staatsarchivs ohne weiteres ab.

Vollzugsbeginn

Es ist angezeigt, den GTStA gleichzeitig mit der Verordnung über Aktenführung und Archivierung am 1. Januar 2019 in Vollzug zu setzen.