

Die öffentliche Diskussion der Archivgesetze in der Schweiz

Stefan Frech

Einleitung

In den letzten 200 Jahren hat sich die Vorstellung, wem staatliche Archive zu dienen haben, fundamental gewandelt. Die «gut gehüteten Geheimkammern»¹ der Mächtigen wurden in den demokratischen Rechtsstaaten immer mehr zu «Archiven des Volkes».² Die öffentlichen Archive üben heute grundlegende demokratierelevante Funktionen aus: Durch die Sicherung von Unterlagen und den Zugang zum Archivgut tragen sie zur Rechtssicherheit bei und machen das staatliche Handeln für die Bürger³ überprüfbar; ausserdem ermöglichen die Archive eine effiziente Verwaltungsführung und fördern die Meinungsbildung, indem sie der Forschung Grundlagen zur Verfügung stellen.⁴ Dem grundrechtlich geschützten Interesse an einem möglichst offenen Zugang zu Informationen (Meinungs- und Informationsfreiheit) stehen der ebenfalls in der Bundesverfassung garantierte Persönlichkeits- und Datenschutz des Einzelnen sowie der Geheimhaltungsanspruch des Staates (Informationsschutz, Amtsgeheimnis) gegenüber. Um diese Interessenkonflikte auszugleichen, gingen in den 1990er-Jahren die ersten Kantone und der Bund dazu über, die Archivierung statt in Regierungserlassen in Gesetzen zu regeln. Die Gesetzgeber, also die Parlamentarier, mussten dabei nicht nur die angesprochene Güterabwägung vornehmen, sie standen zugleich unter dem Eindruck, dass in den Archiven «politischer Sprengstoff liegen kann».⁵ Die Fichenaﬀäre (1989) und die Debatte über die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg (1995–2001) zeigten deutlich auf, dass gut archivierte Unterlagen eine Voraussetzung für die Bewältigung innen- und aussenpolitischer Krisen sein können.

Die ersten aus heutiger Sicht zeitgemässen Archivgesetze in der Schweiz wurden als Reaktion auf die Datenschutzgesetze erlassen. Den Beispielen von Zürich (1995), Basel-Stadt (1996) und Bund (1998) folgten bis heute ein Dutzend wei-

1 Cécile Bühlmann (Nationalrätin Grüne), Amtliches Bulletin, Nationalrat 1998, 231.

2 Graf, Archive, 227.

3 In diesem Artikel werden die männlichen Formen verwendet. Frauen sind immer mitgemeint.

4 UNESCO, Déclaration; Graf, Archive, 227f.; Kellerhals-Maeder, Zugang, 57f.

5 Bühlmann, Amtliches Bulletin, 231.

terer Kantone.⁶ Der vorliegende Artikel geht der öffentlichen Rezeption dieser Archivgesetze in den Parlamenten und der Tagespresse nach.⁷ Wie wurden die Gesetze generell aufgenommen? Welche Bedeutung wurde ihnen beigemessen? Und: Welche Teile der Gesetze wurden von den Politikern und den Medienschaffenden besonders hervorgehoben und diskutiert? Aufgrund der erwähnten demokratierelevanten Funktionen der Archive und des vergangenheitspolitischen Konfliktpotenzials müssten die Politiker und die Medienschaffenden den Gesetzen eine grosse Bedeutung beigemessen haben (Hypothese 1). Dabei dürften vor allem die «politischsten» Funktionen der Archive, die Sicherung von Unterlagen (Geltungsbereich, Anbietepflicht, Bewertung) und der Zugang zu ihnen (Schutzfristen), zu Diskussionen geführt haben (Hypothese 2).

Methodik und Aufbau

Im Parlamentsplenum sind die Redezeiten beschränkt und viele wichtige Entscheide fallen bereits in den Kommissionen. Deshalb wurden für ein Sample aus Bund und drei Kantonen (Genf, Zug und St. Gallen) auch die Protokolle der vorberatenden Kommissionen ausgewertet. Der Bund wurde ausgewählt, weil sein Gesetz einen entscheidenden Einfluss auf die später erlassenen Archivgesetze ausübte.⁸ Genf, Zug und St. Gallen werden untersucht, da die dortigen Kommissionsverhandlungen veröffentlicht wurden und die drei Kantone ein einigermaßen repräsentatives Abbild der föderalistischen Schweiz erlauben.⁹ Einen zweiten Untersuchungsschwerpunkt bildet die Berichterstattung der Tageszeitungen über die Archivgesetze und deren parlamentarische Beratung. Für das Bundesgesetz über die Archivierung (BGA) wurde der Inlandteil von sechs Tageszeitungen ausgewertet, die sich durch ihre Grösse,

6 Genf (2000), Glarus (2003), Luzern (2003), Zug (2004), Solothurn (2006), Basel-Landschaft (2006), Nidwalden (2008), Bern (2009), Appenzell-Ausserrhodod (2010), St. Gallen (2011) und Waadt (2011).

7 Der Artikel ist eine stark gekürzte Version meiner bei Prof. Christoph Graf eingereichten Masterarbeit, in der alle Archivgesetze, die von 1995 bis 2011 erlassen wurden, untersucht wurden. Für den vorliegenden Artikel mussten ganze Teile der Arbeit weggelassen werden: nebst einem Kurzbeschrieb des Inhalts der Vorlagen und den Vernehmlassungsantworten von Parteien und Organisationen auch die vier Archivgesetze von Luzern, Basel-Landschaft, Nidwalden und Appenzell-Ausserrhodod. Die Vorlage in Basel-Landschaft war im Parlament umstritten, die drei anderen nicht. Auch in der Masterarbeit nicht untersucht wurden die Gesetze der Kantone Aargau (2007) und Wallis (2008): Sie regeln nicht allein das Archivwesen, sondern auch die Information der Öffentlichkeit und den Datenschutz.

8 Die Auswertung der Protokolle der Staatspolitischen Kommissionen von Ständerat und Nationalrat wurde mit der Auflage gewährt, dass auf direkte Zitate sowie auf die Nennung von Namen insbesondere der Sitzungsteilnehmenden, Parteien und Fraktionen verzichtet wird. Marco Majolet (Schweizerisches Bundesarchiv, BAR) an Stefan Frech, 13.3.2012.

9 Genf ist urban und französischsprachig, Zug ein wirtschaftlich hoch entwickelter Kleinkanton und St. Gallen ein ländlich geprägter Grosskanton. Zur Auswahl wurden die Kriterien Sprache, Einwohnerzahl, Urbanisierungsgrad und Konfession verwendet: BADAC, Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte.

vor allem aber durch ihre regionale Verbreitung unterscheiden.¹⁰ Bei den kantonalen Archivgesetzen wurden die auflagenstärksten ein bis zwei Zeitungen untersucht. Die Artikel wurden nach den Kriterien journalistischer Typ (redaktioneller Bericht, Agenturmeldung), journalistische Form (Bericht, Interview usw.), Häufigkeit der Berichterstattung, Grösse der Artikel, Platzierung auf der Seite und Tenor der Berichterstattung ausgewertet.¹¹ Diese Kriterien lassen Folgerungen zu, welche Bedeutung die Journalisten den Archivgesetzen zuwiesen.

In einem ersten Teil des Artikels wird die öffentliche Diskussion der Archivgesetze des Bundes und der Kantone Genf, Zug und St. Gallen dargestellt. Den Debatten in den vorberatenden Kommissionen schliesst sich die Diskussion im Ratsplenium an. In einem letzten Abschnitt wird jeweils die Berichterstattung in der Presse analysiert. In einem zweiten Teil des Artikels wird die öffentliche Diskussion der übrigen kantonalen Archivgesetze untersucht.

Literatur und Quellen

Die politische und öffentliche Rezeption der Schweizer Archivgesetze wurden bislang nicht untersucht. Deshalb stützt sich die Untersuchung vorwiegend auf Primärquellen. Einerseits werden die veröffentlichten und unveröffentlichten Parlamentsprotokolle ausgewertet, andererseits ausgewählte Tageszeitungen. Zentral sind ausserdem einige wenige Zeitschriftenaufsätze, die sich mit den rechtlichen Grundlagen und den demokratierelevanten Funktionen der Archive in der Schweiz beschäftigen.¹² In Deutschland und Frankreich wurden die parlamentarischen Beratungen der Archivgesetze bereits mehrfach, wenn auch nur knapp, dargestellt.¹³ Die Rezeption in den Medien war bis jetzt weder in der in- noch in der ausländischen Literatur ein Thema.

Bund: Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Juni 1998

Nach vierjährigen Vorarbeiten legte der Bundesrat am 26. Februar 1997 dem Parlament die Botschaft über das Bundesgesetz über die Archivierung vor.¹⁴ Die Behandlung des Entwurfs in den Kommissionen und den beiden Parlamentskammern

10 NZZ, Der Bund, Basler Zeitung, Solothurner Zeitung (SZ), La Liberté und Corriere del Ticino. Es sollten alle drei grossen Landessprachen und mit der SZ eine kleinere deutschsprachige Zeitung vertreten sein.

11 Raupp/Vogelsang: Medienresonanzanalyse, 47 und 199–208.

12 Zwicker, Archivrecht; Graf, Archive; Graf, Stellung, 269 und 274f.; Graf, Archivwesen; Kellerhals-Maeder, Zugang; Kellerhals-Maeder, Bundesgesetz.

13 Manegold, Archivrecht, 151–165; Krüger, Zeitgeschichtsschreibung, 796–806; Richter, Behandlung; Ducrot, Loi.

14 Botschaft über das Bundesgesetz über die Archivierung vom 26. Februar 1997, in: Bundesblatt, 1997, II, 941–976.

dauerte von Mitte 1997 bis Mitte 1998.¹⁵ Dass ein Archivierungsgesetz geschaffen werden sollte, war in beiden Kammern praktisch unbestritten. Der Ständerat trat am 24. September 1997 mit 30:4 Stimmen auf das Geschäft ein, der Nationalrat am 2. März 1998 mit 101:1 Stimmen. Es entwickelte sich daraufhin ein langwieriges Differenzbereinigungsverfahren mit je drei Sitzungen, weil der Erstrat, der Ständerat, den Zugang zum Archivgut erschwert hatte. Es kam unter dem Eindruck der laufenden Weltkriegsdebatte (Kriegsverlängerungsthese und Raubgold) zu ausgedehnten, kontroversen und teils emotional geführten Diskussionen. Der Nationalrat machte gewisse Verschärfungen des Ständerats wieder rückgängig. Am 26. Juni 1998 verabschiedete der Ständerat das Bundesgesetz einstimmig (42:0) und der Nationalrat mit 170:0 Stimmen bei acht Enthaltungen.

Die Beratung in den Kommissionen

In beiden Parlamentskammern war die Staatspolitische Kommission (SPK) für die Behandlung des Archivgesetzes zuständig. Als Kommission des Erstrats nahm sich die SPK des Ständerats zwischen April und August 1997 des Entwurfs an.¹⁶ Das Eintreten auf den Gesetzesentwurf war unbestritten, es wurde als knapp und klar gewürdigt. Mehrere bürgerliche Kommissionsmitglieder verwiesen auf die aktuelle, massive Kritik am Verhalten der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, die von in- und ausländischen Politikern, Historikern und Journalisten ausging. Diese stützten sich teils auf Unterlagen aus dem Bundesarchiv. Ein Ständerat gab offen zu, dass es ihm deshalb schwerfalle, das BGA ohne Zorn und Verbitterung zu behandeln. Er stellte denn auch in der späteren Detailberatung mehrere Anträge, mit welchen er den Zugang zu archivierten Unterlagen erschweren wollte. In der Eintretensdebatte diskutierten die Kommissionsmitglieder zunächst die Frage der Bewertung. Einige bezeichneten die Aktentriage als eine hochpolitische Angelegenheit. Die Leitung des Bundesarchivs dürfe sich nicht von politischen Überzeugungen leiten lassen beim Entscheid, was der Nachwelt überliefert wird und was nicht. Angesichts der Weltkriegsdebatte wurde die Befürchtung geäußert, dass nur die Schweiz und ihre Politiker belastendes Material archiviert werde. In der Detailberatung war die Bewertung dann kein Thema mehr. Stattdessen waren die vom Bundesrat vorgeschlagene Ausgestaltung der Schutzfristen und der Geltungsbereich stark umstritten. Die meisten Änderungsanträge betrafen die Schutzfristen: Der bereits erwähnte, erzürnte Ständerat äusserte grosse Bedenken, wenn die Einsicht in Akten während der Schutzfrist möglich sei. Seine Forderung, während der normalen 30-jährigen Schutzfrist

15 Amtliches Bulletin, Ständerat 1997, 751–759; Nationalrat 1998, 227–251, 1285–1289, 1396–1398 und 1633; Ständerat 1998, 621–626, 740–742 und 838.

16 Protokolle SPK Ständerat 14. 4. 1997 und 13. 5. 1997, BAR E 1050.36–01A 2003/224, Bd. 3; Protokoll SPK Ständerat 11./12. 9. 1997, BAR E 1050.36–01A 2003/224, Bd. 4.

Wissenschaftlern, aber nicht Journalisten Einsicht zu gewähren, unterstützte die Kommission einstimmig (Art. 13). Ebenso eindeutig begrüßte sie den Antrag des gleichen Ständerats, dass die Behörden während der 50-jährigen Schutzfrist für Personendossiers keinerlei Zugang gewähren durften (Art. 11). Durch die Frage eines bürgerlichen Ständerats stiess die SPK beinahe zufällig auf die Regelung im selben Artikel 11, wonach die Schutzfrist mit dem Tod des Betroffenen enden sollte. Einige Kommissionsmitglieder warnten vor den Journalisten: Wenn jemand stirbt, fange die «Recherchiermeute» an, sich auf die Archive zu stürzen. Es setzte sich ein Antrag durch, dass die Bestimmung ganz gestrichen wurde und somit die 50-jährige Schutzfrist auch nach dem Tod des Betroffenen weiterläuft. Der Geltungsbereich (Art. 1) des BGA führte in der Kommission ebenfalls zu längeren Diskussionen: Das Bundesgericht wollte nicht unter das Gesetz fallen. Dass die Schutzfristen nach einer gewissen Zeit ablaufen, kollidiere mit dem Gebot der Geheimhaltung etwa in Opferhilfegesetz-Prozessen. Einige Ständeräte unterstützten diese Begründung und betonten die Eigenständigkeit der Justiz als dritte Gewalt: Das Bundesgericht wolle zu Recht keine Weisungen von der Verwaltung (Bundesarchiv) entgegennehmen und es gebe hochbrisante Gerichtsfälle, die nicht nach 50 Jahren an die Öffentlichkeit geraten sollten. Andere Ständeräte widersprachen und wiesen darauf hin, dass das Bundesparlament als zweite Gewalt ebenfalls unter das Gesetz falle. Schliesslich einigte sich die Kommission darauf, dass Vertreter von Bundesgericht und Bundesarchiv zusammen mit einer Delegation der SPK eine Lösung suchen sollten. Beim entsprechenden Treffen¹⁷ wurde ein Kompromiss ausgearbeitet: Bundesgericht und Versicherungsgericht sollten die Archivierung ihrer Unterlagen nach den Grundsätzen des BGA und nach Anhörung des Bundesarchivs regeln. An die Detailbestimmungen (Schutzfristen, Einsichtsrecht usw.) waren die Gerichte aber nicht gebunden. Am 24. September 1997 folgte der Ständerat im Grundsatz allen Änderungsanträgen seiner Kommission.

Die vom Ständerat stark abgeänderte Gesetzesvorlage wurde von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats ebenfalls an drei Sitzungen behandelt.¹⁸ Sie trat ohne Gegenstimme auf das Geschäft ein. Linke Nationalräte übten jedoch grundsätzliche Kritik an der vom Ständerat veränderten Vorlage. In den Medien seien kritische Artikel zum Ständeratsentscheid erschienen, erklärte ein Nationalrat. Er regte an, Vertreter von Medien und Wissenschaft anzuhören. Ein entsprechender Antrag führte mit 9:9 Stimmen zu einem Patt. Mit Stichentscheid der Kommissionspräsidentin wurden ein Journalist des Westschweizer Fernsehens, eine emeritierte

17 Protokoll Delegation SPK Ständerat 18.6.1997, BAR E 1050.36–01A 2003/224, Bd.3.

18 Protokolle SPK Nationalrat 23.10.1997 und 13./14.11.1997, BAR E 1050.35–01A 2003/203, Bd.7; Protokoll SPK Nationalrat 29./30.1.1998, BAR E 1050.35–01A 2003/203, Bd.8.

Berner Geschichtspräsidentin und ein Staatsarchivar für die zweite Kommissions-sitzung im November aufgeboten. Die Historikerin lobte bei dieser Anhörung, dass die allgemeine Schutzfrist auf 30 Jahre gesenkt werde. Sie störte sich jedoch an den vom Ständerat beschlossenen Verschärfungen und auch an zwei vom Bundesrat vorgeschlagenen Bestimmungen: Der Bundesrat durfte bestimmte Akten auch nach Ablauf der Schutzfristen unter Verschluss halten (Art. 12), und Personen, die geschützte Informationen publik machen, konnten mit Busse oder Haft bestraft werden (Art. 23). Der angehörte Journalist kritisierte insbesondere die vom Ständerat für unantastbar erklärte Schutzfrist für Personendaten und Artikel 13, der praktisch nur Wissenschaftlern Einsicht in geschützte Akten ermöglichte.

In der Eintretensdebatte stellten die Mitglieder der nationalrätlichen SPK als Erstes die Frage nach der Bewertung. Ein Nationalrat gab zu bedenken, dass gegen die Bewertungsentscheide und somit die Vernichtung von Unterlagen keine Rekursmöglichkeit vorgesehen war. Zahlreiche Nationalräte vermissten klarere Regeln für die Bewertung, die meisten waren sich aber bewusst, dass diese nicht auf Gesetzesstufe festgelegt werden konnten. In der Detailberatung gaben somit vorwiegend die Schutzfristen (Artikel 11, 12 und 13) zu langen Diskussionen Anlass. Die SPK stimmte mit 9:6 Stimmen für den Antrag eines linken Nationalrats, die verlängerte Schutzfrist für Personendaten (Art. 11) zu streichen. Die Persönlichkeitsschutzrechte aus Zivilgesetzbuch und Datenschutzgesetz genügten. Vielen war dieser Entscheid aber nicht geheuer. Ein Rückkommensantrag eines rechten Nationalrats wurde dank Stichentscheid angenommen. Er stellte dann sogleich den erfolgreichen Antrag, Artikel 11 gemäss Bundesratsvorlage zuzustimmen. Ebenfalls per Stichentscheid scheiterte ein Antrag von links, dass die Einsichtnahme während der 50-jährigen Schutzfrist nur eingeschränkt werden dürfe, wenn die Intimsphäre des Betroffenen verletzt würde.

Im Gegensatz zum Ständerat gab dann Artikel 12 besonders viel zu reden: Die Linken wehrten sich gegen die vom Bundesrat vorgeschlagene Möglichkeit, nach Ablauf der Schutzfrist ganze Kategorien von Archivgut unter Verschluss zu halten. Die SPK strich diese Bestimmung klar mit 13:5 Stimmen. Beim Geltungsbereich war die vom Ständerat durchgesetzte Spezialregelung für das Bundesgericht stark umstritten. Sie fand in der nationalrätlichen Kommission nur sehr knapp eine Mehrheit. Schliesslich nahm sie die Strafbestimmungen genauer unter die Lupe. Der von links vorgeschlagenen Streichung des Strafartikels wurde äusserst knapp mit 11:10 Stimmen zugestimmt. Es genüge, wenn fehlbare Historiker über das Strafgesetzbuch bestraft würden. Am 2. März 1998 revidierte der Nationalrat viele vom Ständerat vorgenommene Änderungen, er lehnte aber auch alle weitergehenden Liberalisierungswünsche vonseiten der SP und der Grünen ab. Der Nationalrat folgte nicht in allen Punkten den Anträgen seiner Kommission: So lehnte der Rat mit 70:60 Stimmen

eine Sonderbehandlung des Bundesgerichts ab, und mit 86:62 Stimmen erhielt der Bundesrat die Kompetenz, auch nach Ablauf der Schutzfrist ganze Unterkategorien unter Verschluss zu halten.

Die Gesetzesvorlage gelangte im April 1998 zur Differenzbereinigung in die ständerätliche SPK.¹⁹ Es galt drei Meinungsverschiedenheiten zum Nationalrat zu klären: Soll das Bundesgericht eine Spezialregelung erhalten? Soll die Schutzfrist für Personendaten mit dem Tod enden? Und sollen die Strafbestimmungen gestrichen werden? Die Ständeratskommission hatte im Vorfeld der Sitzung ein Schreiben des Bundesgerichts erhalten, in dem sie aufgefordert wurde, an ihrer Haltung festzuhalten und der Ausnahmeregelung zuzustimmen. Dazu entschloss sich die SPK einstimmig. Ebenso hielt sie am Strafartikel fest. Hingegen versuchte sie, einen Kompromiss in der Frage der verlängerten Schutzfristen zu finden: Mit 6:5 Stimmen setzte sich ein Antrag knapp durch, der die Einsichtnahme nach dem Tod des Betroffenen ermöglichen wollte, aber nur wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht. Der Ständerat folgte diesem Vorschlag am 15. Juni 1998, allerdings nur nach einem Stichentscheid des Präsidenten. Die SPK des Nationalrats indes blieb hart: Sie wollte die Schutzfrist mit dem Tod enden lassen.²⁰ Auch lehnte sie erneut eine Sonderstellung des Bundesgerichts mit 18:5 Stimmen deutlich ab. Beim Strafartikel kam die Kommission dem Ständerat entgegen: Mit Stichentscheid des Präsidenten schlug sie dem Nationalrat vor, die Strafbestimmungen im Gesetz zu belassen. Diesem Antrag folgte dann auch der Nationalrat am 22. Juni. Das Sonderrecht für das Bundesgericht lehnte er erneut ab, mit 70:62 Stimmen aber nicht mehr so eindeutig. Die verlängerte Schutzfrist sollte mit dem Tod enden. Also bestanden noch zwei Differenzen zum Ständerat. Aber auch dessen Kommission bewegte sich nur mit einem kleinen Schritt auf eine Einigung zu: Die ständerätliche SPK sprach sich mit 6:4 Stimmen für einen Kompromissantrag aus, wonach die verlängerte Schutzfrist drei Jahre nach dem Tod enden sollte. An der Sonderlösung für das Bundesgericht hielt die Kommission einstimmig fest. Diesen Anträgen folgte der Ständerat am 23. Juni. Der Nationalrat und seine Kommission verzichteten schliesslich auf weiteren Widerstand, um eine Einigungskonferenz zu vermeiden. Sie fügten sich beim Bundesgericht und der verlängerten Schutzfrist dem ständerätlichen Willen.²¹

Die Debatten in Nationalrat und Ständerat

In beiden Kammern würdigten die Kommissionssprecher die demokratierelevanten Funktionen des Bundesarchivs und damit die Wichtigkeit des Gesetzes. Mehrere Parlamentarier wiesen darauf hin, dass sie die politische Bedeutung der Archivierung

19 Protokoll SPK Ständerat 6./7.4.1998, BAR E 1050.36–01A 2003/224, Bd.7.

20 Protokoll SPK Nationalrat 17./18.6.1998, BAR E 1050.35–01A 2003/203, Bd.9.

21 Protokoll SPK Nationalrat 24.6.1998, BAR E 1050.35–01A 2003/203, Bd.9.

und des Gesetzes wegen der aktuellen Weltkriegsdebatte als besonders hoch einschätzen. Andere Volksvertreter machten deutlich, dass das Parlament dem Gesetz unter anderen Umständen nur eine marginale Bedeutung zugemessen hätte. Jetzt aber war es sensibilisiert wie selten zuvor für Fragen der Archivierung, Einsichtsrechte oder Schutzfristen. «Nur dank den Archiven ist es möglich, heute über die Rolle des Staates im Zweiten Weltkrieg verlässliche Unterlagen zu haben und verlässliche Studien zu erarbeiten», erklärte Nationalrat und Kommissionssprecher Peter Vollmer (SP). Deshalb müsse man einen möglichst offenen Zugang gesetzlich absichern.²²

Davor fürchtete sich aber der bürgerlich dominierte Ständerat: Besonders pointiert machte sich Carlo Schmid (CVP) für die von der Kommission durchgesetzten Verschärfungen beim Zugang stark. Er erinnerte an den aktuellen «Hass gegenüber Institutionen» und «Beschädigungswillen gegenüber Einzelpersonen» seitens der Journalisten und Historiker, weshalb er die Schweiz und ihre Funktionsträger vor künftigen Angriffen schützen wolle. «Dieses Gesetz kommt etwas mit Understatement daher, aber es kann in der Zukunft noch die Grundlage schwerer Zerwürfnisse in diesem Lande sein.» Schmid wies auch der Bewertung eine hohe politische Bedeutung zu: «Was soll in das Gedächtnis der Nachwelt gelangen, und was nicht? Das ist eine hochpolitische Veranstaltung».²³ Das Bundesarchiv müsse das Archivgut ohne ideologisch vorgefasste Meinungen auswählen und speichern, verlangte Schmid. Auch andere Rechtsbürgerliche griffen das Archiv und dessen Leiter an und bemängelten, dass gegen die Bewertungsentscheide keine Rekursmöglichkeit bestehe.

SP-Ständeratskommissionsmitglied Pierre Aeby kritisierte den Versuch, das Gesetz zu «überpolitisieren» (*surpolitiser*). «Je ne comprends pas la nature de sa [Carlo Schmid] réaction émotionnelle par rapport à une loi qui est beaucoup plus administrative que politique.»²⁴ Klar war aber auch für Aeby, dass Archive von politischer Bedeutung sind. Wie für die Rechtsbürgerlichen bildeten die Schutzfristen für SP und Grüne erklärermassen den wichtigsten Teil des Gesetzes. Sie scheiterten mit mehreren Anträgen, den Zugang im Vergleich zur Vorlage zu liberalisieren. Schutzfristen würden nur die Behörden und Politiker vor Kritik schützen, argumentierten sie. «Lasst Luft und Licht in die Archive! Das liegt im Interesse unserer lebendigen Demokratie.»²⁵ Die diametral unterschiedlichen Positionen in der Beurteilung der Schutzfristen führten dazu, dass die entsprechenden Gesetzesartikel – wie bereits in den Kommissionen – am längsten und intensivsten diskutiert wurden.

22 Amtliches Bulletin, Nationalrat 1998, 227.

23 Amtliches Bulletin, Ständerat 1997, 752.

24 Amtliches Bulletin, Ständerat 1997, 752.

25 Paul Rechsteiner (SP), Amtliches Bulletin, Nationalrat 1998, 233.

Die Berichterstattung in der Presse

Die Fribourger Tageszeitung «La Liberté» berichtete vor und während der Debatten im Bundesparlament nur ein einziges Mal über das Archivgesetz, und auch dann nur mit einer kleinen Agenturmeldung.²⁶ Diese Nichtbeachtung erstaunt, galt die Zeitung doch als jene Westschweizer Zeitung, die besonders ausführlich die nationale Politik und die Parlamentsgeschäfte verfolgte. Vor allem in der Sommersession 1998 hatten die Zeitungsredaktionen allerdings die Qual der Wahl, standen doch mit der Solidaritätsstiftung, der Mutterschaftsversicherung oder dem Asylgesetz Themen auf der Tagesordnung, die in den Augen der Redaktoren und sicherlich auch der Leserschaft wichtiger waren als das Archivgesetz. Die «Soothurner Zeitung» publizierte vor der Herbstsession 1997 eine Vorschau der Schweizerischen Depeschagentur (sda), das Archivgesetz wurde aber nicht erwähnt.²⁷ Auch über die Debatten berichtete die Zeitung nur dreimal in Kurzmeldungen.²⁸ Ähnlich berichtete der «Corriere del Ticino»: Die Zeitung schenkte der Bundespolitik und den Parlamentsgeschäften generell viel Beachtung, zum Archivgesetz erschienen jedoch nur zwei längere Einpalter.²⁹

Die «Neue Zürcher Zeitung» (NZZ) hingegen begleitete die Einführung des Archivgesetzes regelmässig und ausführlich. Ihrer Tradition entsprechend berichtete sie protokollarisch und umfassend aus dem Bundesparlament, sie liess Exponenten von Interessengruppen Stellung beziehen und sie scheute sich nicht, eine eigene Meinung zu vertreten. Für die NZZ waren die im September 1997 vom Ständerat vorgenommenen Korrekturen am Bundesratsentwurf nur «Retuschen».³⁰ Im Oktober zeichnete dann Klaus Urner, Leiter des Archivs für Zeitgeschichte, in der NZZ ein ganz anderes Bild: In einem grossen Aufmacher auf der Inland-Seite kritisierte er den vom Ständerat verschärften Zugang zu den geschützten Akten.³¹ Die Forschung werde dadurch erschwert. Aber auch durch die vom Bundesrat vorgeschlagenen rigorosen Strafanrohungen laufe die Zeitgeschichtsforschung Gefahr, kriminalisiert zu werden. Das BGA sei bisher kaum in der Öffentlichkeit beachtet worden – zu Unrecht, denn: «Wie der Bund die Informationsvermittlung zur Vergangenheit künftig handhaben will, ist für die Öffentlichkeit von eminentem Interesse.» Klaus Urner wandte sich insbesondere gegen eine verlängerte Schutzfrist über den Tod des Betroffenen hinaus und gegen die vagen Formulierungen in den Artikeln 12 und 13, wonach der Bundesrat aus «überwiegenden schutzwürdigen öffentlichen oder pri-

26 La Liberté, 16. 6. 1998, 13.

27 SZ, 22. 9. 1997, 2.

28 SZ, 25. 9. 1997, 3; 16. 6. 1998, 4 und 23. 6. 1998, 3.

29 Corriere del Ticino, 3. 3. 1998, o.S.; Corriere del Ticino, 16. 6. 1998, o.S.

30 NZZ, 25. 9. 1997, 16.

31 NZZ, 22. 10. 1997, 17.

vaten Interessen» offene Akten wieder sperren oder auch die 50-jährige Schutzfrist verlängern konnte. Die Strafbestimmungen seien auch gegen die Medien gerichtet, warnte Urner in seinem auch im Bundesparlament beachteten Zeitungsartikel. Am Tag der Nationalratsdebatte im März 1998 liess die NZZ dann auch einen Vertreter der Medien zu Wort kommen. Sandro Macciachini, Rechtskonsulent beim Verband Schweizer Presse, kritisierte, dass die vorzeitige Einsichtnahme in gesperrte Akten schwierig werde.³² Der Bericht über die Nationalratsdebatte vom folgenden Tag war in der NZZ mit zwei Halbseiten sehr gross und mit dem Haupttitel prominent platziert.³³ Während des Differenzbereinigungsverfahrens fiel dann die protokollarische Wiedergabe der Diskussionen kürzer aus.³⁴

«Der Bund» berichtete weniger ausführlich über das BGA. Den Entscheid des Ständerats im September 1997 fand der Leser nur als zweitwichtigste Kurzmeldung unten auf der Seite.³⁵ Zwei Monate später erschien immerhin ein grosser Aufmacher zum ersten Nationalen Archivtag mit einem Porträt des Bundesarchivs und der Aussage im Vorspann, dass das neue Archivgesetz die Zeitgeschichtsforschung «massiv zu gängeln» drohe. Der Redaktor erwähnte die Kritik von Urner in der NZZ und wies auf die negativen Konsequenzen für die Medien hin. Das Wissenschaftsprivileg für den Zugang zu gesperrten Unterlagen kritisierte im Artikel auch Bundesarchivar Christoph Graf: «Was heisst schon wissenschaftlich? Es gibt Medienleute, die sehr wissenschaftlich recherchieren, und sogenannte Wissenschaftler, die nicht sehr wissenschaftlich arbeiten.»³⁶ Im März und Juni 1998 informierte der «Bund» seine Leserschaft meist nur noch in kurzen Agenturmeldungen über den Verlauf der parlamentarischen Beratungen.³⁷ Auch die «Basler Zeitung» (BaZ) berichtete nur über die Hauptdebatten in Ständerat und Nationalrat ausführlich. Nach dem Erstentscheid des Ständerats erschien ein zweiseitiger Agenturbericht unten auf der Seite, in dem die vom Kommissionssprecher betonten demokratierelevanten Funktionen der Archive wiedergegeben wurden.³⁸ Nach dem Entscheid des Nationalrats im März 1998 brachte die BaZ wiederum einen grossen Agenturbericht unten auf der Seite.³⁹ Im Differenzbereinigungsverfahren vermeldete die BaZ die jeweiligen Beschlüsse nur noch kurz.⁴⁰

32 NZZ, 2.3.1998, 11.

33 NZZ, 3.3.1998, 16 und 17.

34 NZZ, 16.6.1998, 18; 23.6.1998, 17; 24.6.1998, 18; 25.6.1998, 18; 27./28.6.1998, 17.

35 Der Bund, 25.9.1997, 14.

36 Der Bund, 12.11.1997, 15.

37 Der Bund, 3.3.1998, 13; 23.6.1998, 11; 24.6.1998, 13.

38 BaZ, 25.9.1997, 9.

39 BaZ, 3.3.1998, 9.

40 BaZ, 16.6.1998, 9; 19.6.1998, 10; 23.6.1998, 7; 27./28.6.1998, 11.

Kanton Genf: Loi sur les archives publiques vom 1. Dezember 2000

Am 13. Januar 2000 legte der Genfer Staatsrat ein Projekt vor, mit dem er das Archivgesetz von 1925 fundamental überarbeiten wollte.⁴¹ Die Kommission nahm mehrere Änderungen am Gesetzesentwurf vor und verabschiedete ihn einstimmig. In der Behandlung des Geschäfts im Grossen Rat am 1. Dezember 2000 ergriff kein einziger Parlamentarier das Wort.⁴²

Die Beratung in der Kommission

In der Kommission wurden zwei Bereiche intensiv diskutiert: die Schutzfristen und die Vernichtung von Unterlagen. Bei der Schutzfrist für personenbezogene Unterlagen wurde der Vorschlag des Staatsrats abgeändert: Die Frist wurde von 80 auf 100 Jahre erhöht, wenn weder Geburts- noch Todestag bekannt sind. Ebenfalls zu längeren Diskussionen Anlass gab Artikel 9, der die Vernichtung von in der Verwaltung nicht mehr benötigten Beständen regelt. Sie dürfen nur mit Bewilligung der Regierung vernichtet werden. Diese musste zuvor das Staatsarchiv, die Dienststelle und – neu durch die Kommission eingefügt – die Archivkommission konsultieren. Ausserdem schrieb die Kommission fest, dass der Vernichtungsentscheid im Amtsblatt publiziert werden muss und angefochten werden kann. Einige Parlamentarier befürchteten, dass die Publikation des Vernichtungsentscheids zu Polemiken führen könnte. Schliesslich fand aber der Vorschlag bei einer Kommissionsmehrheit (fünf Ja-Stimmen gegen vier Enthaltungen) Zustimmung. Sie verwies auf das Transparenzprinzip bei staatlichen Entscheidungen. Mit demselben Abstimmungsergebnis nahm die Kommission auf Wunsch des Departements die bereits bestehende, aber selten tagende Archivkommission ins Gesetz auf. Sie sollte vorarchivische Fragen behandeln und vor der Vernichtung von Beständen befragt werden. Die Kommission setzte sich zudem erfolgreich für einen einfacheren Zugang von Betroffenen zu ihren Daten ein: Sie strich einstimmig den Vorschlag des Staatsrats aus dem Gesetz, wonach der Zugang hätte eingeschränkt werden können, wenn der Verwaltungsaufwand zu gross sei. Der Vorschlag der *Association des archives de la vie privée*, dass Privatfirmen ihre Akten dem Staatsarchiv anbieten müssen, wurde klar abgelehnt.⁴³

Die Berichterstattung in der Presse

Keiner der drei untersuchten Tageszeitungen – «Tribune de Genève», «24 Heures» und «Le Temps» – war die parlamentarische Behandlung des Archivgesetzes eine Zeile wert. Das ist an sich nicht verwunderlich, weil im Grossen Rat kein einziger Parlamentarier das Wort ergriffen hatte.

41 Conseil d'Etat, Projet de loi sur les archives publiques, 13.1.2000.

42 Protokoll des Grossen Rates, 1.12.2000.

43 Bernard Lescaze, Rapport, 10.10.2000, 7–18.

Kanton Zug: Archivgesetz vom 29. Januar 2004

Am 14. Januar 2003 legte der Zuger Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu einem Archivgesetz vor.⁴⁴ Die vorberatende Kommission nahm die in der Vernehmlassung von den Gemeinden geäusserte Kritik auf und strich zwei Vorschriften. Trotzdem beantragte die Zweitkommission, die Staatswirtschaftskommission, Nichteintreten. In der 1. Lesung des Archivgesetzes vom 30. Oktober 2003 entwickelte sich im Kantonsrat eine lange, heftig geführte Diskussion. Schliesslich sprach er sich äusserst knapp mit 36:34 Stimmen für Eintreten aus. Ein Rückweisungsantrag der SP wurde mit 31:10 Stimmen abgelehnt. In der Detailberatung fanden alle Änderungsanträge der vorberatenden Kommission Zustimmung. In der 2. Lesung vom 29. Januar 2004 verabschiedete der Kantonsrat das Archivgesetz ohne Diskussion und mit 36 gegen 33 Stimmen.⁴⁵

Die Beratung in den Kommissionen

In der vorberatenden Kommission stiess der Erlass eines Gesetzes grundsätzlich auf Zustimmung. Die Unterstellung sämtlicher Gemeinden unter das Gesetz rief jedoch grosse Bedenken und eine kontroverse Diskussion hervor. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder war skeptisch, ob vor allem die kleineren Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden die Vorgaben umsetzen könnten. Es wurde gerügt, dass Fachpersonal angestellt werden müsste und dass der Zugang für die Verwaltungsmitarbeitenden zum Archivgut erschwert oder verunmöglicht würde. Auch die Mindestanforderungen für Archivräume stiessen in der Kommission auf Widerstand. Mehrere Parlamentarier bemängelten zudem, dass sich das Gesetz zu wenig mit der Archivierung von elektronischen Daten befasste. Die Kommission beschloss mit 10:2 Stimmen Eintreten, in der Detailberatung sollten jedoch die Gemeinden entlastet werden. So geschah es dann auch: Zunächst wurde in einer sehr kontrovers geführten Diskussion die Idee verfolgt, die Gemeinden vom Geltungsbereich des Gesetzes auszunehmen. Es setzte sich dann aber die Auffassung durch, dass nur die störenden Bestimmungen gestrichen werden sollten. Bei den Mindestanforderungen für Archivräume setzte sich der Antrag auf Streichung mit 9:5 Stimmen durch. Mit demselben Stimmenverhältnis wurde auch die Auflage, Fachpersonal anzustellen, aus dem Entwurf gestrichen. Ebenfalls aus Rücksicht auf die Gemeinden fügte die Kommission eine neue Bestimmung beim Zugang ein: Nach Ablauf der Schutzfristen konnten Staat und Gemeinden eine Gebühr «für aufwändige Leistungen» erheben. In einem anderen Punkt kam die Kommission den Gemeinden jedoch nicht entgegen: Diese hatten in der Vernehmlassung gefordert, dass ihre Behörden während der

44 Archivgesetz. Bericht und Antrag des Regierungsrats, 14.1.2003.

45 Protokoll des Kantonsrats, 539–553 und 858.

Schutzfrist leichter auf die abgelieferten Akten zugreifen können sollten. In der kontrovers geführten Diskussion stiess dieses Ansinnen in der Kommission auf gewisses Verständnis. Der Zugriff müsse aber eingeschränkt werden, sonst könnten die Persönlichkeitsrechte der Bürger verletzt werden. Mit zwei geänderten Formulierungen kam sie den Gemeinden etwas entgegen: Die Behörden dürfen auf das Archivgut zugreifen, wenn es für ihre Aufgabenerfüllung «notwendig» und nicht «unentbehrlich» ist, und die Archive müssen neu Auskunft *und* Einsicht gewähren und nicht Auskunft *oder* Einsicht. Das zweite grosse Thema für die vorberatende Kommission waren die Schutzfristen: Ein Antrag, die verlängerte Schutzfrist nach dem Tod einer betroffenen Person von 50 auf 30 Jahre zu reduzieren, wurde mit Rücksicht auf die Persönlichkeitsrechte von Angehörigen mit 10:3 Stimmen abgelehnt. Beim Einsichtsrecht während der Schutzfrist beschloss die Kommission nach Abwägung der Forschungsinteressen und des Persönlichkeitsschutzes mit 9:4 Stimmen, dass die abliefernde Stelle nicht nur im Zweifelsfall, sondern stets zuvor angehört werden muss. Schliesslich fand die veränderte Gesetzesvorlage in der Schlussabstimmung eine Ja-Mehrheit von 10:3 Stimmen.⁴⁶

Die Vorlage wurde zusätzlich von der Staatswirtschaftskommission behandelt. Im Gegensatz zu den Aussagen des Regierungsrats erwarteten deren Mitglieder, dass dem Kanton durch das Archivgesetz indirekte Folgekosten entstehen würden – etwa, weil das Staatsarchiv die Aufgabe erhielt, historische Forschungen zu fördern. Hauptkritikpunkt in der Staatswirtschaftskommission waren jedoch die finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden: Auf sie kämen Mehrkosten von bis zu einer Million Franken zu. Dass die vorberatende Kommission die Anforderung zur Beschäftigung von Fachpersonal aus dem Gesetz gestrichen habe, werde die Gemeinden nicht entlasten. Denn: Die Archive müssten auf jeden Fall durch geeignetes Personal betreut werden, fand die Staatswirtschaftskommission. Die Mehrheit war der Meinung, dass die Archive bisher gut gearbeitet hätten, auch ohne Gesetz. Deshalb beschloss die Staatswirtschaftskommission mit 6 Stimmen bei einer Enthaltung, beim Kantonsrat zu beantragen, nicht auf die Vorlage einzutreten.⁴⁷

Die Debatte im Kantonsrat

Der Präsident der Staatswirtschaftskommission, Peter Dür, bezeichnete das Archivgesetz als «etwas Wünschbares, nicht etwas Notwendiges».⁴⁸ Eine Informationsbroschüre für die Gemeinden genüge, und das Datenschutzgesetz könne punktuell angepasst werden. Seine Kommission lehne das Archivgesetz aber auch aus grund-

46 Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission, 31.7.2003.

47 Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission, 4.9.2003.

48 Protokoll des Kantonsrats, 542.

sätzlichen Überlegungen ab: «Es werden uns laufend neue Gesetzesvorlagen präsentiert. Praktisch jede Gesetzesvorlage löst direkt oder indirekt Kosten aus.»⁴⁹ Dürs Argumenten und seinem Antrag auf Nichteintreten folgten die Mehrheit der SVP-Fraktion, zwei Drittel der FDP-Fraktion und eine stattliche Minderheit der CVP-Fraktion. Auch die SP übte Kritik: Da die Kostenfrage für die Gemeinden nicht genügend klar sei, sprach sie sich für Eintreten, aber Rückweisung aus. Einzig die Alternativen unterstützten das Gesetz vorbehaltlos. Der Präsident der vorberatenden Kommission, Andreas Huwyler, und Landammann Walter Suter verstanden die grundsätzliche Ablehnung der Rechtsbürgerlichen und die Haltung der SP nicht. Es gebe nichts weiter einzusparen, nachdem die Mindestanforderungen an die Archivräume und die Pflicht zur Beschäftigung von Fachpersonal aus dem Gesetz gestrichen worden seien. Der Staatswirtschaftskommission gehe es nicht um die Kosten, sagte Huwyler, sie sei vielmehr «von einem allgemeinen Deregulierungsdrang» getrieben.⁵⁰ Die übrigen Inhalte des Gesetzes wurden von den Parlamentariern nur am Rande erwähnt. Die SP sprach von der Funktion der Archive als «kollektive Gedächtnisse des Staates», die Alternativen wiesen auf die gefährdete Überlieferung von elektronischen Daten und die Bedeutung der Bewertung hin. Eine Diskussion zu diesen Bereichen oder zu den Schutzfristen entwickelte sich jedoch nicht.

Die Berichterstattung in der Presse

Die «Neue Zuger Zeitung» berichtete ausführlich und prominent über das Archivgesetz und seine Beratung im Kantonsrat. Nachdem der Regierungsrat die Vorlage ans Parlament überwiesen hatte, stellte die Zeitung sie in einem grossen Zweitartikel mit Bild vor. Die Hauptaussage lautete: Die Gemeinden werden zur Archivierung verpflichtet.⁵¹ Auch die Kommissionsberatungen fanden in der «Neuen Zuger Zeitung» jeweils in einem Einspalter Erwähnung.⁵² Recht prominent fiel dann auch die Parlamentsberichterstattung aus: Am Tag der 1. Lesung publizierte die Zeitung eine grössere Vorschau auf die Kantonsratsdebatte, wobei das Archivgesetz als zweites von drei Themen vorgestellt wurde.⁵³ Über die Debatte selber wurde in einem redaktionellen Zweitartikel mit grossem Bild berichtet.⁵⁴ Zur 2. Lesung fiel die Berichterstattung viel kürzer aus: In der Vorschau auf die Kantonsratssession wurde das Archivgesetz als dritt wichtigstes Thema in einem kurzen Abschnitt erwähnt,⁵⁵ die

49 Protokoll des Kantonsrats, 543.

50 Protokoll des Kantonsrats, 541.

51 Neue Zuger Zeitung, 12.2.2003, 20.

52 Neue Zuger Zeitung, 17.9.2003, 25; 13.8.2003, 23.

53 Neue Zuger Zeitung, 30.10.2003, 23.

54 Neue Zuger Zeitung, 31.10.2003, 27.

55 Neue Zuger Zeitung, 28.1.2004, 21.

Schlussabstimmung im Kantonsrat, die ohne vorgängige Wortbegehren erfolgte, fand in einer Meldespalte an erster Stelle Erwähnung.⁵⁶

Kanton St. Gallen: Gesetz über Aktenführung und Archivierung vom 16. Februar 2011

Die St. Galler Regierung legte dem Parlament am 10. August 2010 den Entwurf für ein «Gesetz über Aktenführung und Archivierung» vor.⁵⁷ Die vorberatende Kommission sprach sich einstimmig für das Gesetz aus. Sie nahm nur eine die Spezialgemeinden (vor allem Schul- und Ortsgemeinden) betreffende Änderung vor. Diese segnete der St. Galler Kantonsrat am 1. Dezember 2010 in der 1. Lesung ab. Ausser den Fraktionssprechern meldete sich kein Parlamentarier zu Wort. Die Debatte dauerte rund 20 Minuten. Die 2. Lesung vom 14. Februar 2011 erfolgte ohne Diskussion und war nach zwei Minuten beendet. In der Schlussabstimmung zwei Tage später sprachen sich 97 Kantonsräte für das Archivgesetz aus, eine FDP-Kantonsrätin stimmte dagegen.⁵⁸

Die Beratung in der Kommission

In der Eintretensdebatte der vorberatenden Kommission vom 30. Oktober 2010 legten die Fraktionssprecher verschiedene Schwerpunkte.⁵⁹ Für die FDP war klar, dass Handlungsbedarf besteht und es ein Gesetz braucht. Eva Nietlisbach Jaeger gab jedoch ihrer Hoffnung Ausdruck, dass es mit Augenmass und Pragmatismus umgesetzt werde. Ausserdem vermisste sie klare Kriterien zur Bewertung. Die Archive trügen eine sehr grosse Verantwortung, damit Transparenz und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns ermöglicht werden. Der Fraktionssprecher der Grünen/EVP sah im Alterungsprozess digitaler Medien eine der grössten Herausforderungen. Auch er kam auf die Bewertung zu sprechen: «Da zum Zeitpunkt der Ablieferung von Akten im Staatsarchiv in der Regel noch nicht klar ist, was einmal historisch oder rechtlich dauerhaft von Bedeutung sein wird, sind möglichst viele Akten zu archivieren.»⁶⁰ Die SP betonte den wichtigen Beitrag der Archive zu Demokratie und Rechtsstaat sowie ihre Funktion als Träger des kollektiven Gedächtnisses. Ausserdem begrüsst sie, dass das Gesetz den gesamten Lebenszyklus der Unterlagen umfasst, also auch die Aktenführung. Am kritischsten äusserten sich die Vertreter von SVP und CVP: Die SVP habe sich im Vorfeld gefragt, ob nicht eine Verordnung genüge, erklärte ihr

56 Neue Zuger Zeitung, 30.1.2004, 25.

57 Botschaft und Entwurf der Regierung, 10.8.2010.

58 Session des Kantonsrats vom 29. November bis 1. Dezember 2010, 1.12.2010.

59 Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission, 16.11.2010

60 Jascha Müller (Grüne), Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission, 16.11.2010, 10.

Sprecher. Die Führung durch das Staatsarchiv und die dort erhaltenen Informationen hätten aber die letzten Zweifel beseitigt. Ein Gesetz sei vor allem wegen der konkurrierenden Interessen von Datenschutz, Amtsgeheimnis und Informationszugang nötig. Wie der SVP-Sprecher begrüßte auch CVP-Sprecher Erich Zoller die einheitliche Regelung für Kanton und Gemeinden. In der Detailberatung müsse aber nochmals darüber diskutiert werden, ob der Entwurf die Verhältnismässigkeit für die Gemeinden wahre und die Bestimmungen auch von kleinen Archiven angewendet werden könnten. In der Detailberatung wurden kritische Fragen zum Einbezug von Krankenakten, zur Bewertung und zur Verlängerungsmöglichkeit der Schutzfristen gestellt. Doch nur die Bestimmung, wonach Spezialgemeinden ihr Archivgut dem Archiv der politischen Gemeinde zur dauernden Aufbewahrung übergeben können, führte zu einer längeren Diskussion und zu konkreten Änderungsanträgen. Schliesslich wurde gegen den Willen des Regierungsrats (er befürchtete eine weitere Zersplitterung der Archivlandschaft) einstimmig entschieden, dass die Spezialgemeinden ihr Archivgut auch an eine andere Spezialgemeinde übergeben können.

Die Debatte im Kantonsrat

Die Fraktionssprecher wiederholten mehr oder weniger ihre in der Kommission gehaltenen Voten.⁶¹ Die SVP-Fraktion sagte jetzt klar Ja zum Gesetz. Die CVP gab nur noch ihrer Erwartung Ausdruck, dass bei der Umsetzung des Gesetzes auf die kleineren Gemeindearchive Rücksicht genommen werde. Die FDP wiederholte ihren Hinweis auf die Bedeutung der Archivierung, damit die Bürger nachvollziehen können, was die öffentlichen Organe überhaupt tun. Die Grünen äusserten nochmals ihre Skepsis gegenüber der Bewertungsarbeit der Archive: «Uns ist bewusst, dass die meisten Daten selektiv archiviert werden, das erscheint uns heikel.» Bei Vorgängen, die tiefgreifende behördliche Eingriffe in die Biografie von Betroffenen bedeuten, etwa Vormundschaftsakten oder künstliche Befruchtung, sei eine dichte oder gar vollständige Überlieferungsabbildung anzustreben. Die SP betonte die anspruchsvollen Herausforderungen moderner Aktenführung und Archivierung. Das Staatsarchiv brauche mehr Personal.

Die Berichterstattung in der Presse

Das «St. Galler Tagblatt» berichtete regelmässig und recht ausführlich über den Erlass des Archivgesetzes. Bereits nach der Vernehmlassung publizierte die Zeitung einen grossen Aufmacher mit Bild, in dem die Vorlage und erste Reaktionen vorgestellt wurden. Bei der Archivierung gehe es nicht nur um das Bereitstellen von

61 Session des Kantonsrats vom 29. November bis 1. Dezember 2010, 1.12.2010.

Material für die Geschichtswissenschaft und die historische Identitätsstiftung. Archive würden auch gewährleisten, dass staatliches Handeln transparent, nachvollziehbar und bei Bedarf kontrollierbar ist. Das sei ein unverzichtbarer Beitrag für das Funktionieren von Demokratie und Rechtsstaat. Laut Autor vermitteln Bericht und Entwurf des Regierungsrats «einen spannenden Eindruck in die Thematik».⁶² Die Verabschiedung der Botschaft durch den Regierungsrat wurde dann ebenso in einem Einspalter vermeldet wie die Haltung der vorberatenden Kommission.⁶³ Der konfliktlos verlaufenden Parlamentsdebatte schenkte das St. Galler Tagblatt weniger Beachtung: Der 1. Lesung widmete es nur einen ganz unten auf der Seite platzierten einspaltigen Agenturbericht. Als Kernaufgabe der Archive bezeichnete die «sda» die Bewertung.⁶⁴ Die Verabschiedung des Archivgesetzes im Kantonsrat (2. und 3. Lesung im Februar 2011) fand im St. Galler Tagblatt keine Beachtung mehr.

Kanton Zürich: Archivgesetz vom 24. September 1995

Mit dem Antrag vom 16. Februar 1994 legte der Regierungsrat dem Zürcher Kantonsrat den Vorschlag für ein Archivgesetz vor.⁶⁵ Die vorberatende Kommission überwies den Gesetzesentwurf mit wenigen Änderungen an den Kantonsrat. So sollte der Regierungsrat die Schutzfristen nur verlängern oder verkürzen können, wenn dafür «wichtige Gründe» vorlagen. Obschon der Gesetzesentwurf in der Kommission einstimmig verabschiedet wurde, regte sich in der 1. Lesung des Kantonsrats vom 9. Januar 1995 grundsätzliche Kritik von links und von rechts. Die FDP-Fraktion stellte den Antrag auf Nichteintreten, weil eine Verordnung genüge. Dieses Ansinnen wurde mit 78 : 39 Stimmen abgelehnt. Weit klarer lehnte das Parlament drei linke Anträge ab, welche die Schutzfristen lockern wollten: Das Amtsgeheimnis blieb somit auch während der ordentlichen 30-jährigen Schutzfrist gewahrt und die verlängerte Schutzfrist für Personendaten wurde eingeführt. Die FDP gab in der 2. Lesung vom 27. Februar 1995 ihre grundsätzliche Ablehnung auf. In der Schlussabstimmung verabschiedete der Kantonsrat das Archivgesetz mit 112 : 4 Stimmen.⁶⁶ Es unterstand dem obligatorischen Gesetzesreferendum. Da sich im Vorfeld der Volksabstimmung vom 24. September 1995 alle Parteien für ein Ja aussprachen, gab es in der Öffentlichkeit keine Diskussionen. Dementsprechend klar fiel das Abstimmungsresultat aus: Das Zürcher Stimmvolk sagte mit 85 Prozent Ja zum Archivgesetz.

62 St. Galler Tagblatt, 24. 6. 2010, 29.

63 St. Galler Tagblatt, 23. 8. 2010, 31; 29. 10. 2010, 35.

64 St. Galler Tagblatt, 2. 12. 2010, 30.

65 Antrag des Regierungsrats vom 16. Februar 1994. In: Amtsblatt des Kantons Zürich 1994/1, 605–616.

66 Protokoll des Zürcher Kantonsrats 1995, Bd. 11, 12767–12790 und Bd. 12, 13927–13931.

Die Debatte im Kantonsrat

Der Sprecher der FDP-Fraktion erklärte, weshalb seine Fraktion entgegen den Empfehlungen der freisinnigen Kommissionsmitglieder zu dem Schluss gekommen war, nicht auf die Vorlage einzutreten. «Diese Haltung hängt weniger mit der zu behandelnden Materie zusammen, als vielmehr mit der Tatsache, dass es sich um ein neues Gesetz handelt, um ein Gesetz, ohne das der Staat bis heute auch ausgekommen ist.»⁶⁷ Eine Verordnung genüge. Die Regelungsdichte beim Staat enge die Bürger ein. Der SP-Sprecher wies auf die Bedeutung des Archivwesens als wichtigen Teil der kollektiven Erinnerung hin und sprach sich für Eintreten aus. «Ich will aber keinen Hehl daraus machen, dass auch in der SP-Fraktion starke Vorbehalte gegen manche Aspekte dieses Gesetzes bestehen.»⁶⁸ Der Gesetzesentwurf sei wieder einmal das Werk der Exekutive. Deshalb solle das Parlament mit einem Ja zu den SP-Anträgen die sehr restriktiven Schutzfristen aufweichen und die Kompetenzen der Exekutive einschränken. Die beantragte Streichung des Amtsgeheimnisses während der 30-jährigen Schutzfrist wurde mit der nötigen demokratischen Kontrolle begründet. Die Schutzfristen müssten aufgeweicht werden, sonst werde die Aufarbeitung der Vergangenheit verhindert. Bei der SVP-Fraktion war Eintreten unbestritten, obwohl es Gesetzesvorlagen auch bei ihr grundsätzlich schwer hatten. «Der Wille zur De-regulierung steht im Widerstreit zu den berechtigten Anliegen, dem Staat mit dem neuen Gesetz die verstärkte Möglichkeit in die Hand zu geben, unsere Geschichte für die Nachwelt zu sichern und zu bewahren.»⁶⁹ Die Grünen und die EVP hielten ein Gesetz für sinnvoll. Die Ablieferungspflicht zwinge hohe Beamte, Akten nicht wie früher zu vernichten. Auch müssten die elektronischen Daten den späteren Generationen zugänglich sein. Die Grünen unterstützten die Anträge auf einen liberaleren Zugang, die EVP nicht. Auch die CVP-Fraktion betonte die Bedeutung der Ablieferungspflicht und zog ein Gesetz einer Verordnung vor: Es sei besser, wenn das Parlament reguliert und damit Transparenz schafft, als dies der Regierung zu überlassen.

Die Berichterstattung in der Presse

Die «Neue Zürcher Zeitung» gab die Debatte zum Archivgesetz im Rahmen ihrer protokollarischen Kantonsratsberichterstattung ausführlich und neutral wieder.⁷⁰ Im Hinblick auf die kantonalen Volksabstimmungen vom 24. September 1995 publizierte die NZZ zu den sechs Vorlagen Vorberichte. Über das Archivgesetz erschienen im Vergleich wenige Berichte. Am 1. September stellte eine Redaktorin die Vorlage kurz vor und übte Kritik: Das Gesetz trage den verschiedenen Punkten der Archi-

67 Thomas Dähler, Protokoll des Zürcher Kantonsrats 1995, Bd. 11, 12768.

68 Thomas Huonker, Protokoll des Zürcher Kantonsrats 1995, 12770.

69 Annelies Schneider-Schatz, Protokoll des Zürcher Kantonsrats 1995, 12772.

70 NZZ, 10.1.1995, 53f.; 28.2.1995, 57.

vierung umfassend Rechnung – «möglicherweise sogar allzu umfassend». Vorstellbar wäre auch eine «schlankere» Regelung gewesen. Die Journalistin zog jedoch das Fazit: «Die Umständlichkeit der Regelung ist jedenfalls kein Grund, dem Archivgesetz grundsätzlich zu opponieren, und andere Ablehnungsgründe gibt es kaum.»⁷¹ Rund zwei Wochen später empfahl die NZZ ihrer Leserschaft, ein Ja in die Urne zu legen. Archive könnten jetzt entscheiden, was archivwürdig sei, und es würden Schutzfristen für Personendaten eingeführt. «Dem Persönlichkeitsschutz wird damit in vernünftigen Mass Rechnung getragen.» Von den sechs kurz kommentierten Abstimmungsvorlagen wurde das Archivgesetz als letztes thematisiert.⁷² Die NZZ gab ausserdem drei Zürcher Archivaren die Gelegenheit, ihre Unterstützung für das Gesetz in einem prominent platzierten Artikel zu verbreiten: Der Staatsarchivar und die Stadtarchivare von Zürich und Winterthur betonten, dass die Archivierung von Personendaten ohne Gesetz nicht möglich sei, weil diese gemäss Datenschutzgesetz vernichtet werden müssten. «Für die Geschichtswissenschaft liegt die Notwendigkeit eines Archivgesetzes auf der Hand.» Das Archivgesetz stärke aber auch die Rechtssicherheit der Bürger.⁷³ Die Berichterstattung der NZZ am Tag nach der Volksabstimmung fiel sehr dürftig aus: Die Zeitung verlor auf den drei Seiten zum Abstimmungssonntag gerade mal einen Satz über das Archivgesetz.⁷⁴ Genauso knapp fiel die Berichterstattung im «Tages-Anzeiger» über die Abstimmung aus.⁷⁵ Auch zur Debatte im Kantonsrat erschienen nur Kurzmeldungen.⁷⁶ Immerhin widmete der «Tages-Anzeiger» dem unbestrittenen Gesetz einen kleinen Zweispalter als Vorschau auf die Volksabstimmung: Als zentraler Punkt des Gesetzes wurden die Schutzfristen bezeichnet.⁷⁷

Kanton Basel-Stadt: Gesetz über das Archivwesen vom 11. September 1996

Am 9. Juli 1996 legte der Regierungsrat dem Grossen Rat den Ratschlag und Entwurf für ein Archivgesetz vor.⁷⁸ Es war keine parlamentarische Kommission damit beauftragt, das Archivgesetz vorzubereiten.⁷⁹ Da die Freisinnigen im Plenum des Grossen Rates vom 11. September einen Nichteintretensantrag stellten, der nur sehr knapp

71 NZZ, 1.9.1995, 53.

72 NZZ, 19.9.1995, 57; 22.9.1995, 57.

73 NZZ, 4.9.1995, 25.

74 NZZ, 25.9.1995, 1, 29 und 35.

75 Tages-Anzeiger, 25.9.1995, 21.

76 Tages-Anzeiger, 10.1.1995, 21; 28.2.1995, 21.

77 Tages-Anzeiger, 9./10.9.1995, 21.

78 Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über das Archivwesen vom 9. Juli 1996, Parlamentsdienst des Grossen Rates Basel-Stadt.

79 Aktennotiz Zwicker, 4.10.1996, Staatsarchiv Basel-Stadt (StABS) DI-REG 6a, 1.3 (2).

scheiterte (42 : 46 Stimmen), und zahlreiche Änderungsanträge gestellt wurden, kam es zu einer fast eineinhalb Stunden dauernden, kontroversen Diskussion. Von den vielen Anträgen fanden aber nur die wenigsten eine Mehrheit. So wurden die Sanktionsmöglichkeiten praktisch einstimmig ergänzt: Wer gegen die Benutzungsordnung in grober Weise verstösst, sollte auch schadenersatzpflichtig werden. In der Schlussabstimmung sprachen sich 46 Räte für und 39 gegen das neue Archivgesetz aus.⁸⁰

Die Debatte im Grossen Rat

Die Forderung nach einem schlanken Staat sei ein altes freisinniges Anliegen, begründete Fraktionssprecher Beat Schultheiss den Nichteintretensantrag der FDP. Es sollten nur Gesetze erlassen werden, wenn sie wirklich nötig sind. Auch der CVP-Fraktionssprecher kritisierte, dass das Gesetz nur die aktuelle Praxis schriftlich festhalte. «Was soll denn also dieses Gesetz?» Ausserdem sei es nur für einen beschränkten Interessentenkreis von Bedeutung. Trotzdem stimme die CVP-Fraktion diesem Entwurf «lustlos» zu. Die LDP hingegen schloss sich dem Nichteintretensantrag der FDP an. Die Archivbenutzung habe bis jetzt klaglos funktioniert, eine Verordnung zur Archivierung der Datenschutzakten genüge. Für die Fraktion SP und Gewerkschaften hingegen war klar, dass es vor allem auch wegen des Datenschutzes ein Archivgesetz brauche. Personendaten müssten geschützt werden, auch wenn sie archiviert sind. Die Sprecher der kleineren Fraktionen und Parteien betonten ebenfalls – zum Teil unter Hinweis auf die Fichenaffäre – die Wichtigkeit der Archivierung, aber auch des Schutzes der Personendaten. Sie stimmten dem Gesetz klar zu.

Die Berichterstattung in der Presse

Die «Basler Zeitung» berichtete ausführlich über die parlamentarische Beratung. In einer kleinen Vorschau auf die Ratsdebatte wurde das Archivgesetz an erster Stelle genannt, noch vor dem Psychatriegesetz.⁸¹ Auch in der Berichterstattung aus dem Grossen Rat behielt die BaZ ihre Priorität bei: Die Behandlung des Archivgesetzes bildete die grosse Aufmachergeschichte, ergänzt mit Bildern und sogar einem Kommentar. Der Bericht über ein neues gesetzliches Mittel der Polizei, um bei Belästigung der Nachbarschaft durch die Prostitution einschreiten zu können, schaffte es erstaunlicherweise nur als zweitwichtigste Geschichte auf die Seite. «Archivgesetz gegen bürgerliche Opposition beschlossen», titelte die BaZ und informierte ihre Leserschaft, dass die Bedürfnisse der Forschung gegenüber dem Amtsgeheimnis und dem Datenschutz abgegrenzt würden. Es folgte eine protokollarische Wiedergabe der Voten im Rat. In seinem Kommentar sprach Redaktor Urs Rist von einem «sinnvol-

80 Grosser Rat, Sitzung vom 11. September 1996, Vormittag, Traktandum 9: Archivgesetz, StABS Tonprotokolle Grosser Rat, 391 (53'10'' bis 2'11'00'').

81 BaZ, 10.9.1996, 28.

len Gesetz» und kritisierte die FDP. Die Freisinnigen hätten den «schlanken Staat» proben und die gesetzliche Regelung eines eminent staatlichen Auftrags verhindern wollen. Das Gesetz regle die Aufbewahrung wichtiger Unterlagen, damit sie auch in Zukunft von Bevölkerung und Forschern eingesehen werden können.⁸²

Kanton Glarus: Gesetz über das Archivwesen vom 4. Mai 2003

Die Glarner Regierung präsentierte dem Landrat am 16. August 2002 den Entwurf für ein Archivgesetz.⁸³ Das Parlament behandelte den Gesetzesentwurf, ohne dass ihn offenbar zuvor eine Kommission vorberaten hätte. In der 1. Lesung vom 13. November 2002 wurden keine Änderungsanträge gestellt. Die Diskussion im Plenum war sehr kurz. Nur ein Fraktionssprecher meldete sich zu Wort. In der 2. Lesung vom 11. Dezember 2002 stellte ein Parlamentarier eine Detailfrage. Das war alles. Der Landrat unterbreitete den unveränderten Regierungsentwurf dem Volk zur Zustimmung.⁸⁴ An der Landsgemeinde vom 4. Mai 2003 gab es keine Wortmeldungen.⁸⁵

Die Debatte im Landrat

Der FDP-Fraktionssprecher sprach sich für Eintreten aus, vermisste aber im Bericht des Regierungsrats Hinweise zu den finanziellen Folgen. Die Aussage, dass das Gesetz «kostenneutral» umgesetzt werden könne, genüge nicht. «Auch sind die Neuerungen und die Konsequenzen für die Gemeinden nicht erkennbar», erklärte Felix Lehner. Regierungsrat Rudolf Gisler erläuterte daraufhin, dass das Gesetz keine Mehrkosten verursache. «Die Vorschriften des Landesarchivs sind von den Gemeinden nicht zwingend zu übernehmen; sie können aber eine Hilfe darstellen.» Der Regierungsrat wies jedoch darauf hin, dass ihm das Gemeindegesetz die Kompetenz gebe, Richtlinien für die Aufbewahrung und Archivierung der Gemeindeakten zu erlassen.

Die Berichterstattung in der Presse

Trotz der sehr regional und lokal orientierten Glarner Ausgabe der «Südostschweiz» fand die Behandlung des Archivgesetzes wenig Beachtung. Nach der 1. Lesung im Landrat wurde ein Einspalter publiziert, der die vom Regierungsrat versprochene Kostenneutralität des Gesetzes in den Vordergrund stellte.⁸⁶ In einer Vorschau auf die Landratsdebatte vom 11. Dezember 2002, in der auch das Archivgesetz in 2. Lesung

82 BaZ, 12.9.1996, 34.

83 Regierungsrat an Landrat, Gesetz über das Archivwesen, 16.8.2002, in: Landratsprotokolle Amtsperiode 2002/2006, Staatskanzlei Glarus.

84 Landratsprotokolle Amtsperiode 2002/2006, 38 und 52.

85 Beschlüsse der Landsgemeinde 2003.

86 Südostschweiz (Ausgabe Glarus), 14.11.2002, 2.

traktandiert war, fand dieses keine Erwähnung.⁸⁷ In der zwei Zeitungsseiten umfassenden Berichterstattung aus dem Landrat erwähnte die «Südostschweiz» das Archivgesetz gerade mal mit zwei Sätzen.⁸⁸ Das erstaunt angesichts der äusserst kurzen Diskussion im Parlament nicht. Auch in der Berichterstattung zur Landsgemeinde ging das Archivgesetz unter: Auf der Frontseite wurden fünf andere Geschäfte (von insgesamt zehn) erwähnt, und auf den folgenden vier Seiten mit vielen Berichten zur Landsgemeinde wurde erst auf der letzten Seite mit zwei Sätzen auf das völlig unbestrittene Archivgesetz eingegangen. Themen wie Sanierung der Kantonsfinanzen oder Kinderzulagen beschäftigten die Leserinnen und Leser stärker als das Archivgesetz.⁸⁹

Kanton Solothurn: Archivgesetz vom 25. Januar 2006

Am 6. September 2005 legte der Regierungsrat dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf zu einem Archivgesetz vor.⁹⁰ Die Mehrheit der Justizkommission beantragte dem Kantonsrat Eintreten. Sie nahm am Gesetzesentwurf keine Änderungen vor. Zu Diskussionen Anlass gab die Frage, ob die Schutzfrist von 30 Jahren künstlich verlängert werden kann, wenn neue Dokumente in ein altes Dossier gelegt werden. In der Kantonsratssitzung vom 25. Januar 2006 reichte die SP denn auch einen entsprechenden Antrag ein, der das verhindern wollte. Die SP zog ihn aber zurück, nachdem der Staatsschreiber versichert hatte, dass das Staatsarchiv solchen «groben Unfug» nicht mache. Nach einer relativ kurzen Debatte wurde die Vorlage vom Kantonsrat einstimmig verabschiedet.⁹¹

Die Debatte im Kantonsrat

Der Sprecher der FDP bezeichnete das neue Gesetz als nötig, weil es ein Archivgesetz auf gleicher Stufe wie das Datenschutzgesetz brauche. Zudem erwähnte er die demokratierelevanten Funktionen des Staatsarchivs: Rechtssicherung, historische Forschung und Nachvollzug des Verwaltungshandelns. Der Sprecher von SP und Grünen, Urs Huber, sprach sich für einen möglichst freien Zugang zu Dokumenten aus. Schutzfristen dürften die Forschung und das Bedürfnis nach Transparenz nicht ohne Not beschränken. Die Bestände des Staatsarchivs gehörten nicht den Behörden, sondern der Bevölkerung. «Ein möglichst offenes Archiv ist für das Funktionieren

87 Südostschweiz (Ausgabe Glarus), 9.12.2002, 2.

88 Südostschweiz (Ausgabe Glarus), 12.12.2002, 2.

89 Südostschweiz (Ausgabe Glarus), 5.5.2003, 1 und 4.

90 Botschaft und Entwurf des Regierungsrats an den Kantonsrat von Solothurn. Archivgesetz, 6.9.2005.

91 Protokoll des Kantonsrats, 25.1.2006, 43–50.

von Staat und Demokratie wichtig», so Huber.⁹² Es gehe auch um die Vermittlung von Geschichte. Neben diesen grundsätzlichen Voten gab nur der bereits erwähnte Änderungsantrag von SP/Grünen kurz zu reden.

Die Berichterstattung in der Presse

Die «Solothurner Zeitung» berichtete ausführlich über das neue Archivgesetz. Bereits nach Abschluss der Vernehmlassung wurde ein fast ganzseitiges Interview mit Staatsarchivar Andreas Fankhauser publiziert, auf das auf der Frontseite mit einem Einspalter hingewiesen wurde.⁹³ Die «Solothurner Zeitung» berichtete ebenfalls prominent, als der Regierungsrat Botschaft und Entwurf verabschiedet hatte.⁹⁴ Kleiner fiel dann die Berichterstattung zur Kantonsratsdebatte aus: In einem zweispaltigen Unterhänger wurde darauf hingewiesen, dass die Dienststellen nun verpflichtet sind, ihre Dokumente dem Staatsarchiv abzuliefern. Ausserdem werde für die historische Forschung der Zugang zu den Akten geregelt.⁹⁵ Dem Konkurrenzblatt, dem «Solothurner Tagblatt», war das Archivgesetz in seiner Berichterstattung aus dem Kantonsrat nur eine Kurzmeldung an vierter Stelle wert.⁹⁶

Kanton Bern: Gesetz über die Archivierung vom 31. März 2009

Am 10. Dezember 2008 legten Regierungsrat und Kommission dem Berner Grossen Rat den Antrag für ein Gesetz über die Archivierung vor.⁹⁷ Die Kommission nahm keine Änderungen vor, und der Grosse Rat verabschiedete das Gesetz am 31. März 2009 ohne weitere Korrekturen mit 134:0 Stimmen. Eine Diskussion zu einem bestimmten Bereich des Gesetzes entwickelte sich nicht.⁹⁸

Die Debatte im Grossen Rat

Der Kommissionspräsident betonte den Nutzen von gut geordneten Archiven für die Öffentlichkeit und das Parlament (Kontrolle der Verwaltungstätigkeit), aber auch für die Verwaltung selber. Der Sprecher der EVP sah im Gesetz die Basis für mehr Effizienz in der Verwaltung dank des Records Management. Die Sprecherin der Grünen ergänzte, dass auch die historische Forschung verbessert werde, wenn die Behörden ihre Dossiers sorgfältig verwalten. Die SVP betonte die Bedeutung der

92 Protokoll des Kantonsrats, 44.

93 SZ, 12.4.2005, 1 und 11.

94 SZ, 8.9.2005.

95 SZ, 26.1.2006, 15.

96 Solothurner Tagblatt, 26.1.2006, 27.

97 Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Gesetz über die Archivierung, 10.12.2008.

98 Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, 2009, 218–222.

Bewertung angesichts der steigenden Informationsflut.⁹⁹ Die FDP wiederum sah in der Archivierung der elektronischen Unterlagen die grösste Herausforderung für die Zukunft. Die Schutzfristen schliesslich lösten ein gutes Echo aus: Die Fortführung der liberalen Einsichtspraxis sei ein «positives Signal für den Forschungsstandort Bern», sagte der EVP-Sprecher. Er betonte jedoch, dass das Staatsarchiv personell klar unterdotiert sei. Das sei nicht zuletzt «Ausdruck eines fehlenden Bewusstseins der Politik für die Wichtigkeit des Archivwesens».¹⁰⁰

Die Berichterstattung in der Presse

Die beiden grossen Berner Tageszeitungen berichteten nur sehr knapp von der konfliktlos verlaufenden, parlamentarischen Behandlung des Archivgesetzes; eigene redaktionelle Beiträge wurden nicht verfasst. Dem «Bund» war die Verabschiedung des Gesetzes lediglich ein Agenturbericht als letzte von fünf Kurzmeldungen ganz unten auf der Seite wert. Die inhaltliche Kernaussage lautete, dass der Zugang zu den öffentlichen Archiven weiterhin liberal gehandhabt werde.¹⁰¹ Die «Berner Zeitung» berichtete immerhin in einem redaktionell verfassten Einspalter vom Parlamentsbeschluss.¹⁰²

Kanton Waadt: Loi sur l'archivage vom 14. Juni 2011

Der Staatsrat legte dem Parlament am 10. November 2010 ein klar formuliertes Gesetz vor.¹⁰³ Die Spezialkommission zur Behandlung des Archivgesetzes und des Kulturgesetzes nahm nur zwei kosmetische Präzisierungen vor.¹⁰⁴ Der Grosse Rat trat am 7. Juni 2011 einstimmig auf die Vorlage ein. Nach der kurzen Eintretensdebatte mit nur zwei Fraktionsvoten verabschiedete das Parlament in 3. Lesung das Archivgesetz mit 111 : 0 Stimmen.¹⁰⁵

Die Debatte im Grosse Rat

In der Eintretensdebatte meldeten sich nur die Fraktionssprecher von SP und Grünen zu Wort: Die Grünen forderten genügend finanzielle Ressourcen für das Staatsarchiv und eine Professionalisierung der Gemeindearchive. Der SP-Sprecher bezeichnete das Gesetz als nötig und schon lange erwartet.

99 Käthi Wälchli-Lehmann (SVP), Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, 2009, 220.

100 Philippe Messerli (EVP), Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, 2009, 220.

101 Der Bund, 1.4.2009, 26.

102 Berner Zeitung, 1.4.2009, 33.

103 Exposé des motifs et projets de lois sur l'archivage et modifiant la loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles, 10.11.2010, s. auch Coutaz-Gilliéron.

104 Rapport de la Commission, 22.3.2011.

105 Protokoll 7.6.2011, 53–58 und 14.6.2011, 18–21.

Die Berichterstattung in der Presse

In den zwei Tageszeitungen «24heures» und «Le Temps» fand das Waadtländer Archivgesetz keinen Niederschlag. Am Tag nach der 1. Lesung erschienen zwar im Regionalteil der «24heures» Berichte zu einigen Parlamentsgeschäften, aber nicht zum Archivgesetz. Auch «Le Temps» berichtete mit einer Kurzmeldung über die Polizeireform aus dem Grossen Rat, nicht aber über das Archivgesetz. In den folgenden Tagen und nach den weiteren Debatten im Parlament erfuhren die Leserinnen und Leser der beiden Zeitungen nichts von der Verabschiedung des ersten Archivgesetzes im Kanton Waadt.

Fazit

Der Artikel hat die öffentliche Rezeption der Archivgesetze in der Schweiz untersucht, mit einem Fokus auf die Parlamentsdebatten und die Presseberichterstattung. Die Analyse der Beratungen im Bundesparlament und in ausgewählten Kantonsparlamenten zeigt, dass die Archivgesetze gut bis sehr gut aufgenommen wurden. Nur in wenigen Kantonen stellten die Volksvertreterinnen und Volksvertreter die Schaffung der neuen Gesetze grundsätzlich in Frage. In Zürich, Basel-Stadt und Zug scheiterten die Anträge auf Nichteintreten knapp. Die fundamentale Opposition der bürgerlichen Parteien FDP und CVP war weniger gegen die Inhalte der Gesetzesentwürfe gerichtet als vielmehr gegen den Erlass eines Gesetzes an sich. Gerade die Freisinnigen hatten sich in den 1990er-Jahren auf die Fahne geschrieben, bestehende Regulierungen abzubauen und den Erlass neuer Gesetze zu verhindern. Ein «schlanker Staat» sollte auf unwichtige Gesetze verzichten. Damit war implizit gesagt, dass das Archivwesen als zu wenig bedeutend erachtet wurde, um dafür ein Gesetz zu erlassen. Eine Verordnung genüge, meinten viele Parlamentarier. Das sah allerdings eine grosse Mehrheit der Volksvertreter anders. Sie wiesen der Aktenführung und Archivierung grundsätzlich eine hohe Bedeutung zu. Sie anerkannten, dass die durch die Nutzung des Archivguts entstehenden Konflikte zwischen den verfassungsmässig geschützten Grundrechten Informationsfreiheit und Persönlichkeitsschutz auf Gesetzesstufe geregelt werden mussten.

Die in den Regierungsbotschaften erwähnten demokratierelevanten Funktionen der Archive (Kontrolle staatlichen Handelns, Rechtssicherheit, Meinungsbildung) wurden in den Plenardebatten von den Kommissions- und Fraktionssprechern artig wiedergegeben oder mit eigenen Worten hervorgehoben, eine vertiefte Auseinandersetzung fand jedoch selten statt. Es handelte sich meist um Fakten wiederholende Voten, die keine Kontroversen oder Emotionen auslösten. Die Debatten waren oft sehr kurz. In den wenigsten Fällen meldeten sich Einzelsprecher zu Wort – im Kanton Genf griff kein einziger Parlamentarier zum Mikrofon. Für die meisten

Politiker handelte es sich nicht um ein zentrales Geschäft. Der Inhalt der Archivgesetze wurde als eher trockene, technische Angelegenheit betrachtet, die sich nicht für einen parteipolitisch-weltanschaulichen Schlagabtausch eignete. Es ist aber den Parlamentariern in ihrer Mehrheit zugute zu halten, dass sie die Arbeit der Archive mit Wohlwollen betrachteten und deren demokratierelevante Funktionen würdigten. In einer Handvoll untersuchter Parlamente entspann sich eine kontroverse, engagiert geführte Diskussion um die Archivgesetze: Wie erwähnt kam es in den Kantonsparlamenten von Zürich, Basel-Stadt und Zug zu einer grundsätzlichen Diskussion, ob es ein Archivgesetz überhaupt braucht. Zu dieser Deregulierungsdebatte gesellte sich im Kanton Zug der Widerstand der Gemeinden. Die heftigste und längste Diskussion erfolgte im Bundesparlament 1997/98: Sie stand ganz im Zeichen der damals äusserst emotional geführten Weltkriegsdebatte. Dies färbte auf die Volksvertreter ab, die sich intensiv mit dem Archivgesetz auseinandersetzten und vor allem in der Frage der Schutzfristen eine Grundsatzdebatte über die Offenheit der Archive führten. Bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 1998, nach dem «Banken-Deal», flaute die Weltkriegsdebatte in der Schweiz schnell ab. Trotzdem erstaunt es, dass bei der Behandlung der kantonalen Gesetze in den Jahren 2000 bis 2011 kein einziges Mal explizit auf die Bedeutung der Archive im Zusammenhang mit dieser grössten innen- und aussenpolitischen Krise der jüngeren Schweizergeschichte hingewiesen wurde.

Die in der Einleitung formulierte Hypothese, wonach die Politiker den Archivgesetzen eine grosse Bedeutung zuwiesen, kann nur bedingt bestätigt werden. Die zweite Hypothese hat sich ebenfalls nur als teilweise richtig erwiesen: Der Zugang zum Archivgut und insbesondere die Ausgestaltung der Schutzfristen gaben sowohl beim Bund als auch in den Kantonsparlamenten mit Abstand am meisten zu Diskussionen Anlass. Die Frage nach den Schutzfristen und somit nach staatlicher Transparenz und Datenschutz eignete sich offenbar am besten für parteipolitische Positionsbezüge. Die Linken versuchten ohne Erfolg, liberalere Zugangsbestimmungen zu erreichen, die Rechten tendierten ebenfalls vergeblich zu restriktiveren Bestimmungen. Somit blieb es in den meisten Fällen bei den Regierungsvorschlägen. Beim Schutz von Personendaten befand sich die Linke in einem Dilemma: Einerseits verteidigte sie diesen aufgrund der Erfahrungen der Fichenaffäre, andererseits wollte sie Forschungen über (vor allem bürgerliche) Personen des öffentlichen Interesses nicht behindern. Auch der Geltungsbereich war ein politischer «Aufreger», allerdings in weit weniger Fällen: Beim Bund war der Ausschluss der Gerichte umstritten, im Kanton Zug der Einbezug der Gemeinden. Die Auswirkungen auf die Kommunen führten in anderen Kantonen zumindest zu kritischen Voten. Die Bedeutung der Bewertung wurde in den Parlamentsdebatten oft, aber selten kontrovers diskutiert. In den Kommissionen zeigten sich die Parlamentarier pointierter der politischen Dimension der Bewertung bewusst: Wer entscheidet wie darüber, welche Teile der Staatstätigkeit später noch

kontrolliert oder ausgewertet werden können? Die parlamentarische Rechte fürchtete vor allem während der Weltkriegsdebatte, dass die bewertenden Archivare nur Material aufbewahren, das später den bürgerlichen Staat und dessen Exponenten belasten könnte. Umgekehrt wollten die Grünen verhindern, dass der Staat ihn selbst belastendes Material nicht aufbewahrt und somit die betroffenen Bürger im Nachhinein nicht zu ihrem Recht kommen können. In zahlreichen Kantonen und beim Bund wünschten sich einige Parlamentarier detailliertere Bestimmungen zur Bewertung in den Gesetzen. Auch vermissten sie Rekursmöglichkeiten gegen Vernichtungsentscheide, eine Massnahme, welche die Kommission im Kanton Genf ins Gesetz schrieb.

Der Nutzen einer gut organisierten Schriftgutverwaltung für die Effizienz des Staates wurde in den Debatten selten erwähnt. Erst bei den jüngeren Archivgesetzen – etwa im Kanton Bern – gewann dieser Aspekt an Bedeutung. Aus heutiger Sicht ist es erstaunlich, dass gerade bürgerliche Politiker mit ihren hohen Erwartungen an die staatliche Effizienz in den medial begleiteten Debatten nicht deutlicher auf eine starke Stellung der Archive in der Aktenführung pochten. Und auch hier gilt: Werden Unterlagen in der Verwaltung nicht richtig aufbewahrt, verunmöglicht dies den Archiven, ihre demokratierelevanten Funktionen wahrzunehmen. Es ist deshalb klar, dass sowohl die Bewertung als auch die Aktenführung in künftigen Gesetzesvorlagen stärker betont werden müssen. Das gilt auch für die elektronische Archivierung. Der Kanton Waadt widmete ihr immerhin einen eigenen Gesetzesartikel.

Ausserhalb der Parlamente fanden die Archivgesetze nur wenig Widerhall. In seltenen Fällen äusserten sich Historiker, Archivare und Journalisten in der Presse. In der breiten Bevölkerung blieb es jedoch ruhig: In den Kantonen Zürich und Glarus, wo das Volk über die Archivgesetze entschied, kam es zu keinen erkennbaren Reaktionen. An der Glarner Landsgemeinde meldete sich niemand zu Wort. Immerhin sagten die Stimmbürger auch in Zürich sehr deutlich Ja zu den Archivgesetzen. Dieses affirmative Desinteresse lässt sich auch bei der Schweizer Presse feststellen. In den meisten Fällen erschienen keine grösseren Zeitungsberichte vor und während der Parlamentsdebatten. Je umstrittener eine Vorlage in den Vernehmlassungen und im Parlament war, desto umfangreicher fiel die Berichterstattung aus. War die Vorlage unbestritten, berichteten die Zeitungen wenig bis gar nichts. Erstaunlich ist, dass einige Zeitungstitel selbst beim stark umstrittenen Bundesgesetz wenig bis nichts berichteten – und das zu einer Zeit, als in denselben Zeitungen täglich grosse Artikel zur Weltkriegsdebatte erschienen. Zwei Erklärungen: Einerseits wurden andere, gleichzeitig im Bundesparlament behandelte Geschäfte als wichtiger erachtet, andererseits waren die unterschiedlichen Strukturen der Zeitungen entscheidend: Je nach Auflage, vor allem aber aufgrund der redaktionellen Linie und vermutlich auch der persönlichen Interessen der Redaktoren fiel die Berichterstattung grösser oder kleiner aus. Generell erschienen wenige grosse, von Redaktoren geschriebene Artikel.

Meist handelte es sich um Agenturmeldungen. Immerhin wurde im Kanton Solothurn ein grosses Interview mit dem Staatsarchivar geführt und in der Basler Zeitung erschien ein Kommentar. Dieser unterstützte den Erlass eines Archivgesetzes ebenso wie die wenigen redaktionellen Berichte. Die Journalisten betonten wohlwollend die Demokratierelevanz der Archive und erachteten die Schutzfristen als den für die Leser interessantesten Teil der Gesetze. Bei den jüngeren Gesetzen erkannten die Journalisten auch die Bedeutung der Archive für eine effiziente Verwaltungsführung und die Problematik der elektronischen Datenverwaltung und -archivierung. Alles in allem stiessen die Archivgesetze bei den Schweizer Politikern und Journalisten auf viel Wohlwollen, sie waren aber in ihren Augen von sekundärer Bedeutung.

Bibliografie

Archivalien

- *Schweizerisches Bundesarchiv*: E 1050.35–01A Nationalrat: Staatspolitische Kommission (1996–2000); E 1050.36–01A Ständerat: Staatspolitische Kommission (1996–2000).
- *Staatsarchiv Zürich*: Amtsblätter des Kantons Zürich; Protokolle des Zürcher Kantonsrats.
- *Staatsarchiv Basel-Stadt*: Tonprotokolle Grosser Rat 1996; Registratur des Staatsarchivs 1983–2009 (DI-REG 6a).
- *Parlamentsdienst des Grossen Rates Basel-Stadt*: Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über das Archivwesen vom 9. Juli 1996.
- *Staatskanzlei Kanton Glarus*: Landratsprotokolle Amtsperiode 2002/2006.

Internet (Stand vom 15.7.2012)

- BADAC. Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte (www.badac.ch)
- UNESCO, Déclaration universelle sur les archives, 7. 11. 2011 (<http://unesdoc.unesco.org>).
- *Bund*: Amtliches Bulletin, National- und Ständerat, 45. Legislatur (1995–1999) (www.parlament.ch); Bundesblatt 149 (1997), Bd. 2, Heft 16 (www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch).
- *Kanton Genf* (www.ge.ch): Conseil d'Etat, Projet de loi sur les archives publiques, 13. 1. 2000; Bernard Lescaze, Rapport de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur les archives publiques, 10. 10. 2000; Protokoll des Grossen Rats, 1. 12. 2000 (Geschäft PL 8182-A).
- *Kanton Zug* (www.zug.ch): Bericht und Antrag des Regierungsrates, 14. 1. 2003; Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission, 31. 7. 2003; Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission, 4. 9. 2003; Protokoll des Kantonsrates.
- *Kanton St. Gallen* (www.sg.ch): Botschaft und Entwurf der Regierung, 10. 8. 2010; Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission, 16. 11. 2010; Session des Kantonsrates vom 29. November bis 1. Dezember 2010.
- *Kanton Glarus*: Beschlüsse der Landsgemeinde 2003 (www.landsgemeinde.gl.ch).
- *Kanton Solothurn* (www.so.ch): Archivgesetz. Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat, 6. 9. 2005; Protokoll des Kantonsrats, I. Session, 2. Sitzung, 25. Januar 2006.

- *Kanton Bern* (www.be.ch): Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über die Archivierung, 10. 12. 2008; Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern, Aprilsession vom 30. März bis 9. April 2009.
- *Kanton Waadt* (www.vd.ch): Exposé des motifs et projet de loi sur l'archivage et modifiant la loi du 19 septembre 1978 sur les activités culturelles, 10. 11. 2010; Rapport de la Commission, 22. 3. 2011; Protokoll Grand Conseil 2011.

Zeitungen

24heures; Basler Zeitung; Berner Zeitung; Corriere del Ticino; Der Bund; La Liberté; Le Temps; Neue Zürcher Zeitung; Neue Zuger Zeitung; Solothurner Tagblatt; Solothurner Zeitung; St. Galler Tagblatt; Tages-Anzeiger; Tribune de Genève.

Literatur

- Coutaz, Gilbert; Gilliéron, Christian: *Loi sur l'archivage. Contexte, règlement d'application et lois connexes*, Chavannes-près-Renens 2012.
- Ducrot, Ariane: Comment fut élaborée et votée la loi sur les archives du 3 janvier 1979. In: *La Gazette des archives* 104 (1979), 17–41.
- Graf, Christoph: Die Stellung der Archive in unserer Gesellschaft. In: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 47 (1997), 264–277.
- Graf, Christoph: Das staatliche Archivwesen in der Schweiz. Aufgabenteilung und Zusammenarbeit in einem föderalistischen System. In: Bickhoff, Nicole (Hg.): *Archivverwaltungen im Systemvergleich – gerüstet für die Zukunft?*, Stuttgart 2002, 81–92.
- Graf, Christoph: Archive und Demokratie in der Informationsgesellschaft. In: *Studien und Quellen* 30 (2004), 227–271.
- Kellerhals-Maeder, Andreas: Das Bundesgesetz über die Archivierung. Neue Chancen für die Zeitgeschichte. In: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 50 (2000), 188–197.
- Kellerhals-Maeder, Andreas: Unentgeltlicher Zugang zum Archivgut als Grundrecht. Art. 9 BGA als Konkretisierung der Meinungs- und Informationsfreiheit. In: *Traverse* 2003/2, 57–67.
- Krüger, Dieter: Zeitgeschichtsschreibung und informationelle Selbstbestimmung. Archivgesetzgebung im Spannungsfeld von Wissenschaft, Politik und Verwaltung. In: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 45 (1997), 793–817.
- Manegold, Bartholomäus: *Archivrecht. Die Archivierungspflicht öffentlicher Stellen und das Archivzugangsrecht des historischen Forschers im Licht der Forschungsfreiheitsverbürgung des Art. 5 Abs. 3 GG*, Berlin 2002.
- Raupp, Juliana/Vogelgesang, Jens: *Medienresonanzanalyse. Eine Einführung in Theorie und Praxis*, Wiesbaden 2009.
- Richter, Gregor: Die parlamentarische Behandlung des baden-württembergischen Landesarchivgesetzes vom 27. Juli 1987. In: Kahlenberg, Friedrich P. (Hg.): *Aus der Arbeit der Archive. Beiträge zum Archivwesen, zur Quellenkunde und zur Geschichte*. Festschrift für Hans Booms, Boppard am Rhein 1989, 113–129.
- Zwicker, Josef: Archivrecht in der Schweiz – Stand und Aufgaben. In: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 47 (1997), 286–312.
- Zwicker, Josef: *Archivrecht 2006 – andante ma non troppo*. In: Coutaz, Gilbert et al.: *Archivpraxis in der Schweiz*, Baden 2007, 164–194.