

Redaktion: Ulrich Nachbaur

Fotos: Nikolaus Walter; unbekannt (S. 7).

Vorarlberger Landesarchiv

Kirchstraße 28

6900 Bregenz

Österreich

www.landesarchiv.at

ISBN 978-3-902622-26-6

ISSN 2070-3511 (Print), ISSN 2070-352X (Online)

urn:nbn:at:0001-02279 (Persistent-Identifizier-Dienst der Deutschen
Nationalbibliothek, www.d-nb.de)

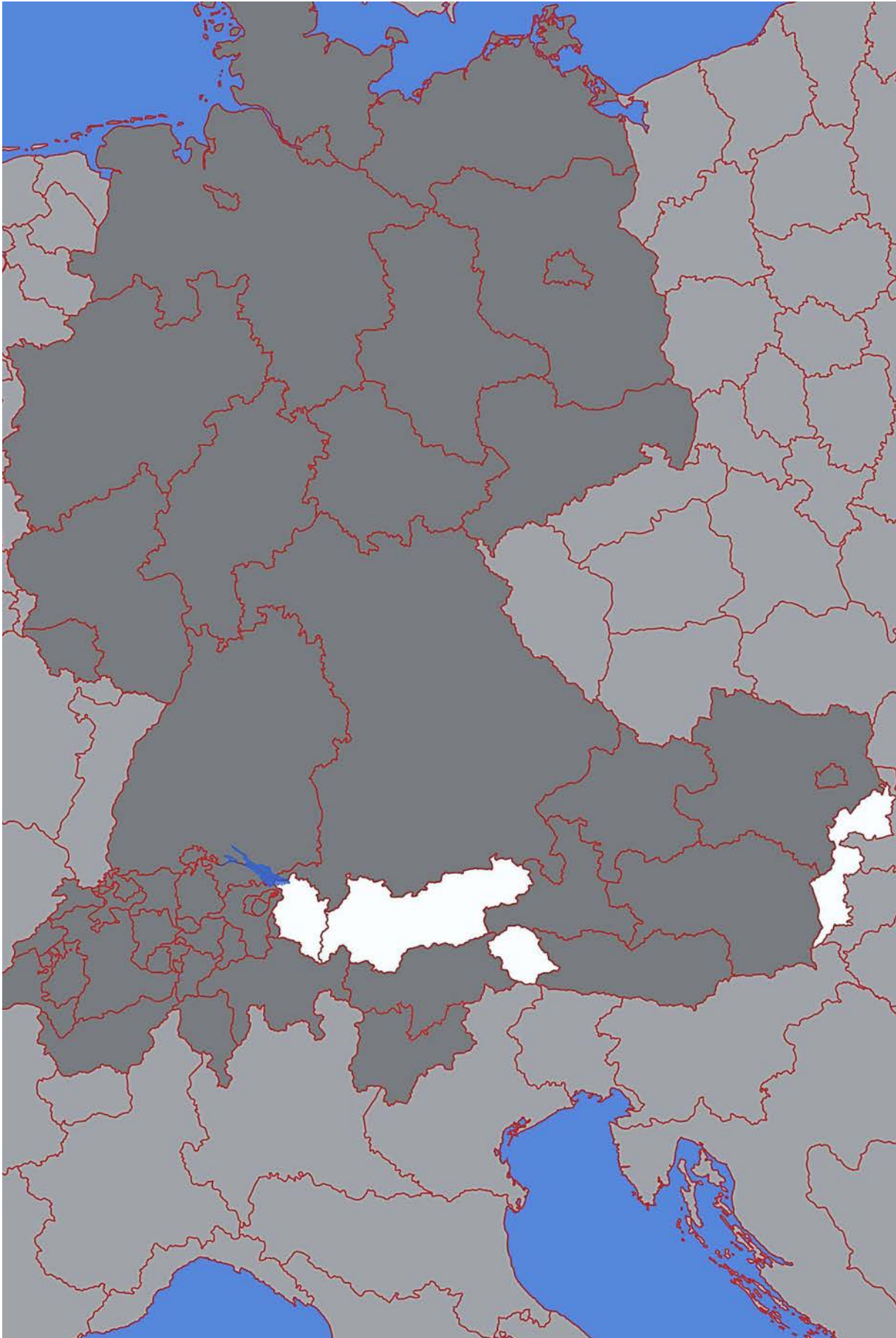
© Vorarlberger Landesarchiv, Bregenz 2015

Kleine Schriften des Vorarlberger Landesarchivs 27

Jahresbericht des Vorarlberger Landesarchivs 2014



Bregenz 2015



Projekt „Vorarlberger Archivgesetz“

Ulrich Nachbaur

Referat beim 21. Vorarlberger Archivtag am 27. Jänner 2014 in Bregenz

Werner Matt hat mich gebeten, etwas zum Projekt „Archivgesetz“ zu berichten. Ich habe nur zögernd zugesagt, weil ich nicht recht weiß, was ich sagen kann und soll.

2003 nahmen wir verwaltungsintern einen ersten Anlauf, ein Archivgesetz für Vorarlberg zu entwerfen. Das Ergebnis war nicht ermutigend. Nach zehnjähriger Nachdenkpause hat uns die Abteilung Gesetzgebung im Amt der Landesregierung 2013 erneut zu Gesprächen eingeladen. Der Vorarlberger Gemeindeverband ist über Geschäftsführer Otmar Müller und die Stadtarchivare Thomas Klagian und Werner Matt eingebunden, das Landesarchiv durch Landesarchivar Alois Niederstätter und mich vertreten.

„Ja, ein Archivgesetz ist notwendig und wir benötigten es schon länger. Und ja, die meisten anderen Länder haben bereits archivgesetzliche Regelungen.“

Die Gespräche verliefen gut und konstruktiv. Wir befinden wir uns aber in einem frühen Stadium. Es machte wenig Sinn, zu sehr ins Detail zu gehen. Wie es kommen wird und ob überhaupt, darüber wage ich keine Prognosen. Ich spitze daher nur einige Aspekte zu, die mir derzeit wichtig erscheinen.

Ich erinnere mich, wie vor etlichen Jahren ein einflussreicher Landespolitiker ein anderes Projekt mit den Fragen auflaufen ließ: „Brucht's des? Hond des di andara o?“

Der Frage nach der Notwendigkeit müssen wir uns immer stellen. Und die zweite Frage erklärt einiges.

Zum Projekt „Archivgesetz“ könnten wir heute antworten: Ja, ein Archivgesetz ist notwendig und wir benötigten es schon länger. Und ja, die meisten anderen Länder haben bereits archivgesetzliche Regelungen.

Das erste Archivgesetz in deutschsprachigen Landen erging 1985 für Südtirol.

In Deutschland setzte die Archivgesetzgebung auf Länderebene 1987 in Baden-Württemberg ein. Bis 1997 verabschiedeten sämtliche 16 Bundesländer Archivgesetze.

In der Schweiz dürfte die kantonale Gesetzgebung 1993 in Zürich eingesetzt haben. Richtig in Schwung kam sie ab 2000. Heute verfügen so gut wie alle 26 Kantone und Halbkantone über Regelungen, zu einem kleinen Teil auf der Stufe von Verordnungen.

1997 erließ der Liechtensteiner Landtag ein Archivgesetz. (Das Fürstentum ist freilich nicht föderal organisiert, das Gesetz erfasst aber auch die Gemeinden.)

In Österreich setzte die Archivgesetzgebung 1997 in Kärnten ein. Kärnten ist aber ein Sonderfall, weil es hier im Kern um die Ausgliederung des Landesarchivs in eine öffentlichrechtliche Anstalt ging. Das Schlüsseljahr war 2000, als das Bundesparlament ein Bundesarchivgesetz verabschiedete, verzahnt mit einem neuen Denkmalschutzgesetz und einem neuen Datenschutzgesetz. Noch 2000 folgte das Land Wien mit einem Archivgesetz, 2003 Oberösterreich, 2008 Salzburg, 2011 Niederösterreich, 2013 Steiermark.

Und Vorarlberg? – Vorarlberg ist ein Schwellenland. Sofern ich es noch recht überblicke, gibt es in der Landesgesetzgebung bisher nur zwei archivrechtliche Normen:

1. Seit 1985 bestimmt das Gemeindegesetz (§ 27 Abs. 4):

„Jede Gemeinde hat zur sicheren Aufbewahrung von Akten, Urkunden und Verhandlungsschriften ein Archiv zu führen.“ – Das gilt auch für jeden Gemeindeverband (Gemeindeverbandsverordnung, § 7).

2. Im neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz wurde 2013 verankert, dass die Landesregierung dem Landesarchiv bestimmte Dokumentationen zur Übernahme anbieten muss.

Sie werden vielleicht ergänzen wollen, dass sich in Bundes- und Landesgesetzen zudem Bestimmungen zur Mindestaufbewahrungsdauer von Dokumenten und zu Einsichtsrechten finden: Zum Beispiel im Personenstandsgesetz – relevant für die Gemeinden, im Kinder- und Jugendhilfegesetz – relevant für die Landes-

„Wir arbeiten mit großem Aufwand daran, die technischen Voraussetzungen für eine elektronische Archivierung zu schaffen. Es fehlt aber nach wie vor die gesetzliche Grundlage dafür.“

verwaltung, oder im Krankenanstaltengesetz – relevant für Land und Gemeinden. Und dann gibt es noch das Datenschutzgesetz 2000, das bestimmt (§ 6 Abs. 5):

„Daten dürfen nur [...] solange in personenbezogener Form aufbewahrt werden, als dies für die Erreichung der Zwecke, für die sie ermittelt wurden, erforderlich ist; eine längere Aufbewahrungsdauer kann sich aus besonderen gesetzlichen, insbesondere archivrechtlichen Vorschriften ergeben.“ – Darauf ver-

weist auch das Landes-Datenschutzgesetz.

Das heißt, in Ermangelung einer archiv-gesetzlichen Ermächtigung, dürften das Land Vorarlberg, die Gemeinden und Gemeindeverbände Daten, die den Datenschutzgesetzen unterliegen, gar nicht archivieren. Wir wären vielmehr gesetzlich verpflichtet, sie zu vernichten. Darunter fallen zum Beispiel grundsätzlich alle elektronisch geführten Akten, aber auch alte Meldekarteien. Mit anderen Worten:

Wir arbeiten mit großem Aufwand daran, die technischen Voraussetzungen für eine elektronische Archivierung zu schaffen. Es fehlt aber nach wie vor die gesetzliche Grundlage dafür.

Und, aufgepasst: Solche Aufbewahrungs- oder Einsichtsbestimmungen in Materiengesetzen und Verordnungen betreffen ausschließlich den operativen Bereich der Verwaltung. Damit ist nicht die Archivierung von Unterlagen geregelt. Das ist für das Verständnis wichtig.

Rechtlich gesehen bedeutet Archivierung in einer öffentlichen Verwaltung, dass eine Unterlage aus dem operativen System offiziell in das Archivsystem übertragen wird und damit auch von einer Rechtssphäre in eine andere.

So lange ein Akt in der Verantwortung einer Behörde ist, bleiben die Möglichkeit zur Einsicht und das Recht auf Auskunft eng beschränkt. In dem Moment, in dem dieser Akt zu Archivgut erklärt wird, hat jedermann nach den Regeln

des Archivgesetzes einen Anspruch auf Einsicht. Sofern es denn ein Archivgesetz gibt.

Das Statut des Vorarlberger Landesarchivs regelt auch die Dokumenteneinsicht, aber einen Rechtsanspruch kann es nicht gewähren. Und bei den Gemeinden? – Hier wird die Archivierung und Archivbenützung regelmäßig der Willkür des Bürgermeisters obliegen. Und den Obmännern von Gemeindeverbänden aller Art wird mitunter gar nicht bewusst sein, dass sie gesetzlich verpflichtet sind, ein Archiv zu führen.

Wieso soll der Landtag die Landesregierung, die Bürgermeister, die Gemeindeverbandsobmänner, sich selber und sonstige Stellen gesetzlich zu einer geordneten Archivierung verpflichten?

„Ein öffentliches Archiv soll nicht zur Urkundenplantage eines Heimatmuseums werden und nicht zum antiquarischen Streichelzoo. Archivare sind nicht beiläufige Heimatpfleger, sondern professionelle Datenpfleger.“

Zum Zweck der Archivierung finden wir eine gut formulierte Antwort im Archivgesetz des Kantons Appenzell Ausserrhoden (Art. 2):

„Die Archive von Kanton und Gemeinden dienen den Dokumentationsansprüchen der Behörden und den Informationsbedürfnissen der Allgemeinheit.

Die Archivierung soll die Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns gewährleisten, eine authentische Überlieferung zur Geschichte von Kanton und Gemeinden dauerhaft sichern und kulturelles Erbe von Appenzell Ausserrhoden bewahren.“

Mit der Sicherung einer „authentischen Überlieferung“ und der Bewahrung „kulturellen Erbes“ ist die Kulturfunktion angesprochen. Sie ist zweifellos un-
gemein wichtig, aber nicht die ursprüngliche Funktion eines öffentlichen Archivs, sondern deren Ergebnis.

Was mir in diesem Zusammenhang zu denken gibt, ist eine schleichende Musealisierung der Archivlandschaft. Ein öffentliches Archiv soll nicht zur Urkundenplantage eines Heimatmuseums werden und nicht zum antiquarischen

Streichelzoo. Öffentliche Archive sind nicht beiläufige Heimatpfleger, sondern vorrangig professionelle Datenpfleger.

„Öffentliche Archive haben nicht zuletzt der Demokratie und der Rechtstaatlichkeit zu dienen.“

Nicht von ungefähr steht im Appenzeler Gesetz die Gewährleistung der „Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns“ an erster Stelle. Ordentliche Archive zählten in Vorarlberg schon um 1700 zu den Forderungen des „Gemeinen Mannes“, der sich gegen die Kommunaloligarchen empörte. Nicht von ungefähr zielte der

Verfassungsentwurf des Landtags von 1848 ausdrücklich auch auf die Sicherung und Verfügbarkeit des Landes-Archivs ab.

Ich weiß, dass es pathetisch klingt, aber es soll gesagt werden: Öffentliche Archive, auch ihre Archivarinnen und Archivare, haben nicht zuletzt auch der Demokratie und der Rechtstaatlichkeit zu dienen. Deshalb sollen öffentliche Verwaltungen auch gesetzlich verpflichtet werden, ihre Akten nach bestimmten Fristen – vollständig – zur Übernahme in Archive anzubieten und damit, soweit sie als archivwürdig bewertet wurden, der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ebenso der Landtag.

Als allgemeine Schutzfrist haben sich 30 Jahre durchgesetzt. Bei personenbezogenen Akten wird sich empfehlen, zusätzlich auf den Tod der betroffenen Personen abzustellen, alternativ 110 Jahre nach der Geburt.

Was in der zitierten Formulierung vielleicht zu wenig zum Ausdruck kommt: Öffentliche Archive dienen auch der Rechtssicherheit. Allein unser kleines Landesarchiv sichert wohl Tausende heute noch wirksame Rechtsdokumente.

Aus dem Zweck ergibt sich der Gegenstand der gesetzlichen Regelung:

1. die Sicherung von Archivgut und
2. den Zugang zu diesem Archivgut.

Es ist dem Land und den Gemeinden unbenommen, ihre Archive mit zusätzlichen Aufgaben zu betrauen. Die gesetzliche Regelung soll sich aber auf die Kernaufgabe beschränken, auf die Archivierung von Dokumenten, die im Verwaltungsprozess entstehen.

„Ein modernes Gesetz sollte nicht erst mit der Archivierung beginnen, sondern am Anfang des Prozesses einsetzen, sollte auch die vorarchivische Dokumentenverwaltung ansprechen.“

Wir denken, dass es klug wäre, wenn sich Vorarlberg dabei an der Schweizer Gesetzgebung orientierte, die derzeit am weitesten fortgeschritten ist, nicht zuletzt in einem wesentlichen Punkt:

Die Archivierung steht am Ende eines Verwaltungsprozesses. Die Bestandsbildung beginnt weit früher, sogar noch vor der Anlage eines Dokuments mit der Festlegung der Verwaltungsorganisation, spätestens aber mit dem Aktenplan.

Archivgesetze regeln traditionell neben der Aufbauorganisation die Ablauforganisation, die Prozesse. Ein modernes Gesetz sollte dabei aber nicht erst mit der Archivierung beginnen, bei der Anbietung zur Übernahme von Dokumenten in ein Archiv, sondern am Anfang des Prozesses einsetzen, sollte auch die vorarchivische Dokumentenverwaltung ansprechen. Ausdrücklich hat zum Beispiel St. Gallen kein „Archivgesetz“ verabschiedet, sondern ein „Gesetz über Aktenführung und Archivierung“.

Mit der Herausforderung der Archivierung elektronischer Akten hat dieser Aspekt zusätzlich an Gewicht und erheblich an Brisanz gewonnen.

Das heißt konkret, das Gesetz soll, ja muss bereits den operativen Bereich der Verwaltung erfassen und verpflichten und normieren:

Alle Dokumente sind schon vor der Archivierung systematisch geordnet und sicher aufzubewahren; bei der Beschaffung und beim Betrieb elektronischer Datenverarbeitungssysteme müssen die Erfordernisse der Archivierung berücksichtigt werden.

Und Dokumente dürfen nur vernichtet werden, wenn die archivierungspflichtige Stelle die Dokumente nicht als Archivgut beurteilt hat.

Es wird im Gesetz jedenfalls definiert werden, was alles als „Archivgut des Landes“ und als „Archivgut der Gemeinde“ einschließlich Gemeindeverbände zu verstehen ist, sprich: welche Behörden, Einrichtungen und Personen den jeweiligen Archiven Dokumente zur Übernahme anzubieten haben werden.

Daneben wird ein Stück weit auch „Sonstiges Archivgut von öffentlichem Interesse“ geregelt werden, zum Beispiel von Körperschaften öffentlichen Rechts nach Landesrecht, also Landwirtschaftskammer usw.

**„Das volle Programm wird für
,Archivgut des Landes‘ und
,Archivgut der Gemeinde‘
gelten.“**

Das volle Programm wird für „Archivgut des Landes“ und „Archivgut der Gemeinde“ gelten.

Als „archivierungspflichtige Stellen“ sind die Landesregierung vorgesehen, die das Archivgut des Landes im Landesarchiv aufzubewahren hat, andererseits die Bürgermeister und die Obmänner der Gemeindeverbände.

Das Land verfügt über professionelle Archivstrukturen. Probleme wirft der kommunale Bereich auf.

Zum einen zählt Vorarlberg immer noch 96 Gemeinden. Davon haben 16 weniger als 700 Einwohner.

Hinzukommen werden wohl gegen 60 Gemeindeverbände nach dem Gemeindegesezt, Schulerhaltungsgesezt (Schulerhalterverbände), Personenstandsgesezt (Standesamtsverbände) und Staatsbürgerschaftsgesezt (Staatsbürgerschaftsverbände). Offen ist für mich zum Beispiel die Frage der Wasserverbände nach dem Wasserrechtsgesezt. Und was ist mit jenen Agrargemeinschaften, zu deren Gunsten den Gemeinden das Gemeindegut entzogen wurde? Schweizer Gesezte beziehen die entsprechenden Bürgergemeinden usw. selbstverständlich ein.

Wie auch immer: Bereits jetzt sind 96 Gemeinden und gegen 60 Gemeindeverbände geseztlich verpflichtet, ein Archiv zu führen. Verantwortlich ist der jeweilige Bürgermeister, der jeweilige Gemeindeverbandsobmann.

Selbstverständlich macht im Archivbereich Zusammenarbeit Sinn. In welchen Rechtsformen Gemeindekooperationen möglich sein sollen, sollte zur Sicherheit im Archivgesezt geregelt werden. Denn diese Regelungen müssten wohl über das bestehende Instrumentarium des Gemeindegeseztes hinausgehen.

Die Rechtsform, die sich nach dem Gemeindegesetz anbietet, ist die Verwaltungsgemeinschaft (§ 27). Was ist das?

Ein Beispiel: Die Gemeinden des Großen Walsertals haben im Bereich der Bauverwaltung eine Verwaltungsgemeinschaft gebildet. Für die Abwicklung der Bauverfahren in allen sechs Gemeinden ist der Gemeindesekretär von Raggal zuständig. Das ändert aber nichts daran, dass weiterhin jeder Bürgermeister usw. als Baubehörde für seine Gemeinde zuständig bleibt.

Verwaltungsgemeinschaften sind nur Hilfsorgane der beteiligten Gemeinden. Durch die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften werden die Selbständigkeiten der Gemeinden, ihre Rechte und Pflichten sowie die Zuständigkeit ihrer Organe nicht berührt. Vereinbarten die sechs Gemeinden, künftig auch ihre Archive gemeinsam zu führen, blieben weiterhin die Bürgermeister jeweils für ihr Archiv zuständig, wo immer es auch untergebracht sein mag.

**„Gerade im kommunal
zerstückelten Vorarlberg ist die
Kooperation auch im
Archivwesen ein dringendes
Gebot. Aber in rechtlich ein-
wandfreier Form.“**

Aber ganz so einfach ist es nicht, wie wir dem Kommentar zum Gemeindegesetz entnehmen können, denn gefordert ist eine „gemeinsame Geschäftsführung“:

„Dies bedeutet, dass nur dann die Voraussetzungen für eine Verwaltungsgemeinschaft vorliegen können, wenn eine personelle Ausstattung (Gemeindebedienstete) und eine sachliche Ausstattung (zB Amtsräume, bürotechnische Einrichtung) gemeinsam genutzt werden

sollen. [...] Die bloße gemeinsame Nutzung sachlicher Mittel oder die bloße (gänzliche oder teilweise) Zur-Verfügung-Stellung einzelner Bediensteter zur Aushilfe sind keine Verwaltungsgemeinschaft“ (Häusler/Müller 42010, zu § 97).

Die Verwaltungsgemeinschaft wäre ein durchaus probates Mittel für eine gemeinsame, professionelle Archivführung. Gemeindeverbände können allerdings nicht eingebunden werden. Bei unserem Beispiel: Der „Hauptschulverband Großes Walsertal“, der Gemeindeverband „Öffentlicher Personennahverkehr Großes Walsertal“ oder auch der Standesamtsverband und Staatsbürger-

schaftsverband Thüringen könnten sich an dieser Archiv-Verwaltungsgemeinschaft nach derzeitiger Rechtslage nicht beteiligen.

Im Unterschied zu einer Verwaltungsgemeinschaft besitzt ein Gemeindeverband Rechtspersönlichkeit. In dem Aufgabenbereich, mit dem er betraut ist, tritt er an die Stelle der Mitgliedsgemeinden, der Obmann des Verbandes an die Stelle der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden usw.

Nachdem das Gemeindearchiv zum eigenen Wirkungsbereich zählt, könnten sich „unsere“ Gemeinden wahrscheinlich auch zu einem Gemeindeverband „Kommunalarchiv Großes Walsertal“ zusammenschließen. Die Frage ist nur, ob das zweckmäßiger wäre als eine Verwaltungsgemeinschaft. Und auch hier gilt wieder, dass nach derzeitiger Rechtslage nur Gemeinden, nicht aber andere Gemeindeverbände Mitglied werden könnten.

Stellt sich noch die Frage, ob Gemeinden und Gemeindeverbände sich in privaten Rechtsformen zusammenschließen können, etwa nach dem Vereins- oder Gesellschaftsrecht, um ihre Archive gemeinsam zu führen. Oder ob sie überhaupt Dritte damit beauftragen können. Da wäre ich zumindest nach derzeitiger Rechtslage skeptisch.

Nochmals: Gerade im kommunal zerstückelten Vorarlberg ist die Kooperation auch im Archivwesen ein dringendes Gebot. Aber in rechtlich einwandfreier Form. Es wird Aufgabe des „Vorarlberger Gemeindeverbandes“ sein, soweit erforderlich, zweckmäßige Vorschläge zu machen.

Wie auch immer:

Vorarlberg benötigt ein Archivgesetz und zwar ein modernes.

Eine moderne Gesetzgebung setzt bereits bei der Aktenführung der operativen Verwaltung ein.

Ein Archivgesetz ist weder Schnörkel noch Gunsterweis. Und es zählt auch zu den Nagelproben demokratischer Rechtsstaatlichkeit.