

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 173/2021

Sitzung vom 1. September 2021

923. Anfrage (Harmonisierung und Verkürzung der Aufbewahrungsfristen am Beispiel Schulzeugnisse und Absenzenlisten)

Die Kantonsräte Thomas Lamprecht, Bassersdorf, und Rochus Burtscher, Dietikon, haben am 10. Mai 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Für die Archivierung bzw. Aufbewahrungsfristen am Beispiel der Schulzeugnisse und der Absenzenlisten bestehen widersprüchliche gesetzliche Grundlagen. Gemäss Auskunft des Volksschulamtes haben die Schulgemeinden die Aufgabe, alle Zeugnisse der Schülerinnen und Schüler zwecks ihrer möglichen Rekonstruktion mindestens 15 Jahre zu archivieren, die Zeugnisse der 3. Sekundarklasse sogar 20 Jahre. Rechtsgrundlage sei des Informations- und Datenschutzgesetz (IDG). Vgl. auch § 16 Abs. 2 des Zeugnisreglements. Absenzenlisten werden nach Ablauf des Schuljahres der Schulverwaltung übergeben und ein Jahr später vernichtet.

Auf der Website des Kantons Zürich – Politik und Staat – Informationsverwaltung in Gemeinden gibt es Musteraktenpläne für die Gemeinden. Dort steht, dass beispielsweise Zeugnisse und Absenzenlisten 50 Jahre aufbewahrt werden sollen.

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Regelungen gelten bei den Schulzeugnissen?
2. Haben auch die anderen Direktionen unterschiedliche Aufbewahrungspflichten für dieselbe Sache? Wenn ja, welche Sachen betrifft es?
3. Falls der Musteraktenplan als Grundlage gilt, ist eine Aufbewahrungsfrist von 50 Jahren noch zeitgemäss?
4. Wäre eine Verkürzung und Harmonisierung in unserer digitalisierten Welt nicht angesagt?
5. Was gedenkt die Regierung aufgrund dieser Differenzen zu unternehmen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Thomas Lamprecht, Bassersdorf, und Rochus Burtcher, Dietikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Massgeblich für die Erstellung der Zeugnisse der obligatorischen Volksschule ist das Reglement über die Ausstellung der Schulzeugnisse vom 1. September 2008 (Zeugnisreglement; LS 412.121.31). Gemäss § 16 Abs. 1 des Zeugnisreglements werden die Zeugnisse den Erziehungsberechtigten bzw. den Schülerinnen und Schülern am Ende der Kindergartenstufe, der Primarstufe, der Sekundarstufe oder beim Schulaustritt im Original ausgehändigt. Gleichzeitig sind die Zeugnisse, Lernberichte und Absenzenlisten durch die Schule bzw. Gemeinde in Kopie zu archivieren (§ 16 Abs. 2 Zeugnisreglement). Das Zeugnisreglement unterscheidet nicht zwischen Aufbewahrung und eigentlicher Archivierung im Sinne des Archivgesetzes vom 24. September 1995 (LS 170.6).

Gemäss § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) haben öffentliche Organe ihre Informationen und Findmittel solange aufzubewahren, wie sie diese für ihr Verwaltungshandeln benötigen. Anschliessend können die Informationen und Findmittel noch höchstens zehn Jahre aufbewahrt werden. Nach Ablauf dieser Aufbewahrungsfrist sind die Informationen und Findmittel dem zuständigen Archiv anzubieten. Informationen, die nicht archiviert werden, sind zu vernichten (§ 5 Abs. 3 IDG; vgl. § 8 Archivgesetz).

Seit 2015 empfehlen das Volksschulamt und das Staatsarchiv den Gemeinden in gemeinsamer Absprache, Schulzeugnisse der 3. Sekundarstufe vor der Vernichtung bzw. Überführung in das Archiv 20 Jahre aufzubewahren, da diese den Schulabschluss auf der jeweiligen Anforderungsstufe dokumentieren und deshalb von grosser Bedeutung für das berufliche Fortkommen der Schülerinnen und Schüler sind. Alle übrigen Zeugnisse und Lernberichte der obligatorischen Volksschule sollen während 15 Jahren aufbewahrt werden. Das Volksschulamt kommuniziert diese Empfehlungen den Gemeinden gegenüber als Mindestaufbewahrungsfristen.

Abweichend davon empfahl das Staatsarchiv im Musteraktenplan für Schulgemeinden vom Juli 2013 noch eine Aufbewahrungsfrist für Zeugnisse und Notenlisten von 50 Jahren. Die neuere, mit dem Volksschulamt koordinierte Empfehlung aus dem Jahr 2015 betreffend die Archivierung bzw. Aufbewahrungsfristen von Schulzeugnissen löste damit die ältere

Empfehlung des Staatsarchivs im Musteraktenplan für Schulgemeinden vom Juli 2013 ab. Entsprechend steht eine ältere Empfehlung des Staatsarchivs im Widerspruch zu einer später ausgearbeiteten Empfehlung des Volksschulamts und des Staatsarchivs. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die Gemeinden nunmehr den neueren Empfehlungen folgen.

Zeugnisse der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe B (Mittelschulen und Berufsbildung) müssen im Übrigen mindestens 50 Jahre aufbewahrt werden (§ 1 Verordnung über abweichende Aufbewahrungsfristen im Bereich der Sekundarstufe II, der Tertiärstufe B und der Jugendheime vom 29. September 2016; LS 413.116.1).

Zu Frage 2:

Es sind keine unterschiedlichen Aufbewahrungspflichten für dieselbe Sache in anderen Direktionen bekannt. Es können sich jedoch unterschiedliche Aufbewahrungsfristen für unterschiedliche Aktengruppen ergeben.

Wie ausgeführt haben öffentliche Organe gemäss § 5 Abs. 2 IDG ihre Informationen und Findmittel solange aufzubewahren, wie sie diese für ihr Verwaltungshandeln benötigen. Anschliessend können die Informationen und Findmittel noch höchstens zehn Jahre aufbewahrt werden (§ 5 Abs. 3 IDG). Die Frage, wie lange Informationen und Findmittel tatsächlich für das Verwaltungshandeln, insbesondere auch für die Gewährleistung der Rechenschaftsfähigkeit, benötigt werden, kann nicht pauschal beantwortet werden und eröffnet auch einen gewissen Ermessensspielraum. Wie lange ein Aktenstück zur Aufgabenerfüllung des öffentlichen Organs aufbewahrt werden kann oder muss, lässt sich damit nicht als allgemein gültige Regel umschreiben. Diese Frist ist abhängig von der Art der konkret zu erfüllenden öffentlichen Aufgabe und der Funktion und Bedeutung des betreffenden Aktenstücks. Die konkreten Aufbewahrungsfristen werden folglich von den aktenproduzierenden öffentlichen Organen je nach Art der Aktenstücke bzw. Informationen festgelegt.

Zu beachten ist auch, dass die im IDG und im Archivgesetz geregelte, maximal zehnjährige Aufbewahrungsfrist durch spezialgesetzliche Regelungen verdrängt werden kann. So sieht etwa § 18 Abs. 2 des Patientinnen- und Patientengesetzes vom 5. April 2004 (LS 813.13) vor, dass in Spitälern und Pflegeheimen geführte Patientendokumentationen grundsätzlich während zehn Jahren nach Abschluss der letzten Behandlung aufbewahrt werden müssen. Die betreffenden Institutionen, insbesondere die kantonalen Spitäler, haben aber die gesetzlich eingeräumte Möglichkeit, diese Aufbewahrungsfrist im Interesse der Patientinnen und Patienten oder zu Forschungszwecken bis auf 50 Jahre zu verlängern. Eine Ab-

weichung von der maximalen Aufbewahrungsfrist gemäss § 5 IDG sieht beispielsweise auch das EinführungsGesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 (LS 232.3) vor, gemäss dessen § 61 Akten aus abgeschlossenen Adoptionsverfahren 100 Jahre und die übrigen Akten 50 Jahre aufbewahrt werden müssen.

Zu Frage 3:

Die Musteraktenpläne des Staatsarchivs für Gemeinden, so auch jener für Schulgemeinden, sind Hilfsmittel mit Empfehlungscharakter für die Informationsverwaltung in den Gemeinden. Zu den darin aufgeführten Aufbewahrungsfristen wird jeweils angegeben, ob ihnen eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage zugrunde liegt oder ob die Frist aufgrund interner Grundlagen vom Staatsarchiv empfohlen wird. Für die Zeugnisse der obligatorischen Volksschule ist Letzteres der Fall.

Der Bereich Gemeindearchive des Staatsarchivs hat im April und Mai 2021 eine Umfrage zur Evaluation der Musteraktenpläne durchgeführt. Auf dieser Grundlage soll nun eine Überarbeitung und Aktualisierung der Musteraktenpläne auch in Bezug auf die empfohlenen Aufbewahrungsfristen für Zeugnisse der Volksschule stattfinden. Die Aufbewahrung von Schulzeugnissen soll sicherstellen, dass verlorengegangene Zeugnisse von der Schule ohne grösseren Aufwand in Form eines Duplikats erneut ausgestellt werden können. Die empfohlene Aufbewahrungsdauer orientiert sich an der mutmasslichen Bedeutung der Volksschulzeugnisse für die weitere Berufslaufbahn der ehemaligen Schülerinnen und Schüler. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zeugnisse der Volksschule nach erfolgtem Einstieg in die Berufswelt mit zunehmender Dauer an Bedeutung verlieren. Erfahrungsgemäss darf davon ausgegangen werden, dass ein Sekundarschulzeugnis nach 20 Jahren nicht mehr für eine Stellenbewerbung oder für die Zulassung zu einer weiterführenden Ausbildung erforderlich ist. Damit ist auch eine Anpassung des Musteraktenplans in Bezug auf die empfohlenen Aufbewahrungsfristen für Schulzeugnisse in Absprache mit dem Volksschulamt auf 15 Jahre bzw. für Zeugnisse der 3. Sekundarklasse auf 20 Jahre vorgesehen. Diese Empfehlungen sind als Mindestaufbewahrungsfristen zu verstehen. Gemeinden sollen für sich längere Fristen festlegen können, wenn die Unterlagen in der Praxis länger benötigt werden. Die längere Aufbewahrung wäre damit im Interesse der ehemaligen Schülerinnen und Schüler.

Zeugnisse und Diplome weiterführender Schulen der Sekundarstufe II, der Tertiärstufe B oder Hochschulen sollen dagegen weiterhin 50 Jahre oder länger aufbewahrt werden, da sie im Verlaufe einer Berufslaufbahn immer wieder zum Einsatz kommen können.

Zu Frage 4:

Eine Vereinheitlichung der vom Volksschulamt bzw. vom Staatsarchiv empfohlenen (Mindest-)Aufbewahrungsfristen für Zeugnisse der obligatorischen Volksschule auf 15 bzw. 20 Jahre ist sinnvoll und bereits in Arbeit (vgl. Beantwortung der Frage 3). Dass die Aufbewahrungsfristen der Zeugnisse je nach Schulstufe unterschiedlich sind, ist hingegen sachlich gerechtfertigt und entspricht dem Verhältnismässigkeitsprinzip.

Aus den genannten Gründen ist auch keine weitere Verkürzung der Aufbewahrungsfristen angezeigt (vgl. Beantwortung der Frage 3). Daran ändert auch die zunehmende Digitalisierung nichts. Es ist vielmehr denkbar, dass mit der vermehrten digitalen Datenhaltung durch Private eine grössere Gefahr des Datenverlustes verbunden ist. Sollte dies der Fall sein, würde die zunehmende Digitalisierung eher für längere Aufbewahrungsfristen und damit eine längere Verfügbarkeit der Schulzeugnisse im Interesse der ehemaligen Schülerinnen und Schülern sprechen.

Zu Frage 5:

Mit der bereits laufenden Überarbeitung des Musteraktenplans für Schulgemeinden werden die unterschiedlichen Angaben zu den Aufbewahrungsfristen für Schulzeugnisse vereinheitlicht.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli