

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative KR-Nr. 288/2017
betreffend Archivierungsmengen die tragbar sind**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Staat und Gemeinden vom 8. Februar 2019,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 288/2017 von Elisabeth
Pflugshaupt wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag Tumasch Mischol, Sonja Gehrig, Jörg Mäder,
Armin Steinmann, Erika Zahler:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 288/2017 wird geändert,
und es wird nachfolgende Gesetzesänderung beschlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 8. Februar 2019

Im Namen der Kommission:

Der Präsident: Der Sekretär:
Jean-Philippe Pinto Daniel Bitterli

* Die Kommission für Staat und Gemeinden besteht aus folgenden Mitglie-
dern: Jean-Philippe Pinto, Volketswil (Präsident); Michèle Dünki, Glattfelden;
Martin Farner, Stammheim; David Galeuchet, Bülach; Sonja Gehrig, Urdorf;
Katharina Kull, Zollikon; Jörg Mäder, Opfikon; Walter Meier, Uster; Tumasch
Mischol, Hombrechtikon; Ursula Moor, Höri; Hannah Pfalzgraf, Mettmenstet-
ten; Silvia Rigoni, Zürich; Armin Steinmann, Adliswil; Céline Widmer, Zürich;
Erika Zahler, Boppelsen; Sekretär: Daniel Bitterli.

Archivgesetz

(Änderung vom; Aktenübernahme durch die Archive)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Staat und Gemeinden vom 8. Februar 2019,

beschliesst:

I. Das Archivgesetz vom 24. September 1995 wird wie folgt geändert:

*Aktenüber-
nahme durch die
Archive*

§ 8. Abs. 1 unverändert.

² Das Archiv bestimmt die Akten, die es im Rahmen einer fachgerechten Bewertung übernimmt. Dabei ist dem Grundsatz Rechnung zu tragen, so wenige Akten wie möglich zu übernehmen, ohne die Überlieferung zu gefährden.

Abs. 3 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Die parlamentarische Initiative von Elisabeth Pflugshaupt und Mitunterzeichnenden, KR-Nr. 288/2017, betreffend Archivierungsmengen die tragbar sind, wurde am 30. Oktober 2017 eingereicht und im Kantonsrat am 28. Mai 2018 behandelt, wobei sie mit 62 Stimmen vorläufig unterstützt wurde.

Am 4. Juni 2018 wurde sie der Kommission für Staat und Gemeinden zur Beratung zugewiesen. Im Lauf der Beratung kam die Kommission zum Schluss, die ursprüngliche parlamentarische Initiative abzulehnen. Eine Minderheit beantragt, die parlamentarische Initiative abzuändern.

In der Schlussabstimmung vom 8. Februar 2019 hat die Kommission für Staat und Gemeinden die ursprüngliche parlamentarische Initiative einstimmig abgelehnt. Die geänderte parlamentarische Initiative wurde mit 8:5 Stimmen (bei 13 anwesenden Kommissionsmitgliedern) abgelehnt.

2. Die parlamentarische Initiative

Ursprüngliche Formulierung

Mit der parlamentarischen Initiative wurde eine Ergänzung des Archivgesetzes verlangt. Gemäss § 8 Abs. 2 wählt das Archiv die Akten aus, die es übernimmt, wobei es bei der Auswahl der Bedeutung der Akten Rechnung trägt. Neu sollte § 8 Abs. 2 dahingehend ergänzt werden, dass das Archiv höchstens 1% der angebotenen Akten übernimmt.

Geänderte Formulierung

Mit der geänderten Formulierung soll in § 8 Abs. 2 Archivgesetz neu zwar keine konkrete Mengenbegrenzung wie in der ursprünglichen parlamentarischen Initiative mehr vorgesehen sein, aber es soll der Grundsatz festgeschrieben werden, so wenige Akten wie möglich zu übernehmen, ohne die Überlieferung zu gefährden.

3. Bericht an den Regierungsrat vom 26. November 2018

Die Kommission für Staat und Gemeinden hat zu der vom Kantonsrat am 28. Mai 2018 mit 62 Stimmen überwiesenen parlamentarischen Initiative (PI) von Elisabeth Pflugshaupt folgenden vorbehaltenen Beschluss gefasst: Die PI Pflugshaupt wird einstimmig abgelehnt, ein Änderungsantrag wird mit 9:6 Stimmen abgelehnt.

Inhalt

Die Initiantin fordert, dass das Staatsarchiv von denen ihm angebotenen Akten höchstens ein Prozent übernehmen soll. Begründet wird das Anliegen mit dem zunehmenden Platzbedarf. Für den gegenwärtigen Erweiterungsbau (Bau 3) fand am 1. November 2018 das Richtfest statt, doch es werden bereits Überlegungen zu einer weiteren Erweiterung angestellt. Das wäre dann Bau 4. Stattdessen sollte vermehrt über eine Archivierung in digitaler Form nachgedacht werden.

Beratungsergebnis

Nach Konsultationen mit der zuständigen Direktion und der Staatskanzlei kommt die Kommission mit folgender Begründung zum Schluss, dass die PI Pflugshaupt abzulehnen ist. Die Bestände, die dem Staatsarchiv angeboten werden, werden bewertet im Hinblick darauf, wie stark sie verdichtet werden können, damit die Kerninformation noch vorhanden ist und damit das staatliche Handeln nachvollziehbar bleibt. Die Grösse des Kantons Zürich erlaubt es, von Massenakten wie z.B. Steuerunterlagen einen Mikroprozentsatz zu berücksichtigen, um anhand von wenigen Beispielen überliefern zu können, wie veranlagt wurde. Andere Bestände werden zu 100% archiviert (z.B. Regierungsratsprotokolle, Kirchenratsprotokolle). Im Durchschnitt übernimmt das Staatsarchiv etwa zwei Prozent der angebotenen Akten.

Die Gemeinden unterstehen dem gleichen Archivgesetz wie der Kanton. Wenn man ihnen sagt, sie sollten nur ein Prozent der Gesamtkosten übernehmen, bricht die Überlieferung auf Stufe Gemeinde zusammen.

Die Verwaltung und die anderen staatlichen Organe werden noch bis weit ins 21. Jahrhundert analoge Daten produzieren und sie nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist in dieser Form anbieten. Dies im Einklang mit dem geltenden Archivgesetz, wonach die staatliche Tätigkeit anhand von Originalunterlagen überliefert werden muss. Etwa um das Jahr 2030 wird man neu beurteilen müssen, welcher Art ein neuer Erweiterungsbau sein muss. Im Rahmen der vom Regierungsrat beschlossenen Digitalisierungsstrategie unter der Federführung des Staatsarchivs wird gegenwärtig an einer Projektstudie für ein Projekt digitale Archivierung gearbeitet. Die Auftraggeber sind Vertreter von GPV und VZGV

sowie die Direktion der Justiz und des Innern. Bis 2030 wird man die Entwicklung im Rahmen der Digitalisierung besser beurteilen und einschätzen können, ob zukünftig eine Serverfarm für digitale Akten mit einem kleinen Magazinteil oder nochmals ein reines Magazingebäude nötig ist.

Das Zürcher Archivgesetz stammt aus den 1990er-Jahren und ist wenige Male verbessert worden. Im Zusammenhang mit der erwähnten Digitalisierungsstrategie des Regierungsrates stellen sich mittelfristig gesetzesrelevante Fragen zum Umgang mit E-Akten und der elektronischen Archivierung. Unmittelbar besteht kein dringender Handlungsbedarf, weshalb diese Fragen im Rahmen einer grösseren Gesetzesrevision bedacht werden sollen.

Eine Kommissionsminderheit schlägt vor, § 8 Abs. 2 des Archivgesetzes im Sinne einer Änderung der PI Pflughaupt trotzdem wie folgt anzupassen:

Das Archiv bestimmt die Akten, die es im Rahmen einer fachgerechten Bewertung übernimmt. Dabei ist dem Grundsatz Rechnung zu tragen, so wenige Akten wie möglich zu übernehmen, ohne die Überlieferung zu gefährden.

Damit würde die bestehende Bestimmung etwas präziser gefasst und die gegenwärtige Praxis klarer beschrieben.

Die Kommissionsmehrheit lehnt diesen Vorschlag mit Verweis auf die obigen Ausführungen ab. Hinzu kommt das Argument, dass «so wenig wie möglich, so viel wie nötig» als Grundsatz für die Verwaltungstätigkeit bereits gilt und nicht speziell nur im Archivgesetz verankert werden muss.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 26. November 2018 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 288/2017 betreffend Archivierungsmengen die tragbar sind im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1) wie folgt Stellung:

Die öffentlichen Archive im Kanton Zürich (Staatsarchiv, Gemeindearchive, weitere öffentliche Archive gemäss Archivgesetz vom 24. September 1995 [LS 170.6]) haben den Auftrag, die Tätigkeit der jeweiligen Organe anhand von Originalunterlagen dauernd zu überliefern. Diese Unterlagen sollen der Öffentlichkeit dazu dienen, bei Bedarf das staatliche Handeln selbstständig nachzuvollziehen. Aus dieser Vorgabe leitet sich für die Archive der direkte Auftrag ab, so wenig Unter-

lagen wie möglich und so viel wie nötig zu übernehmen. Mehr zu übernehmen als nötig, ist nicht zielführend, da sich aus der entsprechenden Informationsflut kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn erzielen lässt. Weniger zu übernehmen als nötig, ist ebenso wenig sinnvoll, da dies mit einem Informations- bzw. Überlieferungsverlust verbunden ist. Die Umsetzung des Auftrags erfolgt, indem vom zuständigen Archiv pro anbietepflichtige Stelle geprüft wird, welche Unterlagen hergestellt wurden und welcher Teil davon nötig ist, um deren Tätigkeit nachvollziehbar zu überliefern. Im Rahmen der Bewertung wird die Gesamtheit der Unterlagen auf das kleinstmögliche Volumen verkleinert. Aus der Summe der Bewertungsentscheide ergibt sich ein Ablieferungsvolumen pro Jahr und Archiv. Beim Staatsarchiv ist das im mehrjährigen Durchschnitt zurzeit rund ein Laufkilometer. Die Zahl schwankt verhältnismässig stark, da sie von den konkreten Aktenangeboten abhängt (rund 100 bis 150 Angebote pro Jahr mit Volumen zwischen mehreren Kilometern und wenigen Metern; Einzelvolumen der daraus resultierenden Ablieferungen zwischen wenigen Zentimetern und mehreren Hundert Laufmetern). Beispielsweise werden die Kantonsratsprotokolle und Regierungsratsbeschlüsse integral übernommen; ebenso die Spruchbücher der Gerichte. Steuerunterlagen werden in Kleinstmengen übernommen (einzelne Beispiele in Mehrjahresschritten; insgesamt viel weniger als 1% pro Jahr). Als Faustregel gilt: Je wichtiger die Unterlagen, desto eher werden sie integral übernommen. Je grösser die Gesamtmenge von Serienakten, desto eher kann eine repräsentative Auswahl gebildet werden. Insgesamt ergibt sich aus dieser Arbeit, dass das Staatsarchiv etwa 2% der Gesamtmenge übernimmt, wobei diese Zahl insbesondere im Vergleich mit anderen Staatsarchiven proportional sehr tief ist.

Würde der Gesetzgeber für den Gesamtumfang eine fixe Obergrenze von 1% einführen, könnte das Staatsarchiv seinen Auftrag nicht mehr fachgerecht erfüllen. So wäre das Staatsarchiv unter Umständen dazu gezwungen, mit Blick auf die Obergrenze wichtige und überlieferungswürdige Informationen nicht zu übernehmen. Damit wäre die Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns nicht mehr gewährleistet. Die gemäss § 6 des Archivgesetzes ebenfalls betroffenen Gemeindearchive wären von einer Obergrenze noch stärker betroffen. Deren Aktenvolumen sind viel kleiner als diejenigen des Kantons; repräsentative Stichproben sind deshalb im Verhältnis grösser oder viel grösser. Eine kleine oder mittlere Gemeinde, die nur noch 2% der Akten übernehmen könnte, könnte ihren Auftrag überhaupt nicht mehr erfüllen.

Die Gesamtmenge der angebotenen analogen Unterlagen wird sich in den kommenden Jahren stetig verringern, weil immer mehr staatliche Organe auf digitale Aktenführung umstellen. Mittelfristig wird also das Staatsarchiv kleinere Papiermengen zu bewältigen haben. Hinge-

gen wird sich die angebotene (und übernommene) Menge an Informationen weiterhin proportional verhalten zur Grösse des Staatswesens. Aufwand und Kosten für die Bewertung und Übernahme werden sich ebenfalls proportional entwickeln bzw. sie sind abhängig von den Kosten für die Bewirtschaftung von digitalen Daten.

Wir erachten die Einführung einer Obergrenze von 1% aus den genannten Gründen als nicht zielführend und begrüssen daher den Entscheid der Kommission, die PI abzulehnen. In Bezug auf den Minderheitsantrag der Kommission halten wir fest, dass eine entsprechende Anpassung des Archivgesetzes aus unserer Sicht nicht nötig ist, zumal die Grundsätze der Verhältnismässigkeit nach Art. 2 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) und der Wirtschaftlichkeit nach Art. 122 Abs. 2 KV auch im Archivwesen Anwendung beanspruchen und die Praxis des Staatsarchivs zeigt, dass diesen Grundsätzen bereits Rechnung getragen wird.

5. Antrag der Kommission

An ihrer Sitzung vom 25. Januar 2019 hat die Kommission für Staat und Gemeinden die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis genommen. Die ablehnenden Stellungnahmen der Regierung und der Hinweis, dass durch eine fixe Obergrenze von 1%, das Staatsarchiv und die Gemeindearchive ihren Auftrag nicht mehr fachgerecht erfüllen könnten, bekräftigten die Kommission in ihrer ablehnenden Haltung zur ursprünglichen parlamentarischen Initiative.

Den Antrag auf eine geänderte parlamentarische Initiative lehnt die Kommissionsmehrheit mit 8:5 Stimmen (bei 13 anwesenden Kommissionsmitgliedern) ab, da die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und Wirtschaftlichkeit aufgrund der Kantonsverfassung ohnehin auch für das Archivwesen Gültigkeit haben.

Die Kommissionsmehrheit beantragt, den Minderheitsantrag für eine geänderte parlamentarische Initiative abzulehnen. Sie beantragt dem Kantonsrat zudem einstimmig, die ursprüngliche parlamentarische Initiative KR-Nr. 288/2017 abzulehnen.