

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. Juli 2025

762. Revision Archivgesetz, Normkonzept, Auftrag

A. Ausgangslage

1. Rechtliche Entwicklung

Das 1999 in Kraft getretene Archivgesetz vom 24. September 1995 (LS 170.6) hat den Zweck, die Nachvollziehbarkeit des Handelns der Organe des Kantons Zürich und seiner Gemeinden anhand von Originalunterlagen sicherzustellen. Damit die Archive diese für einen demokratischen Rechtsstaat zentrale Kontrollfunktion gewährleisten können, müssen sämtliche Unterlagen, die durch Staatshandeln entstehen und für die Verwaltungstätigkeit nicht mehr benötigt werden, nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist dem zuständigen Archiv zur Bewertung angeboten werden. Die zuständigen Archive haben sodann die Aufgabe, die dauernd überlieferungswürdigen Unterlagen zu erschliessen, dauerhaft aufzubewahren und so bald wie möglich öffentlich zugänglich zu machen (§ 4 Archivgesetz).

Das Archivwesen hat sich seit Erlass des Archivgesetzes vor allem in technischer Hinsicht stark weiterentwickelt. Verbunden mit den Entwicklungen der «Informationsgesellschaft» sind die Anforderungen und Erwartungen an die Zugänglichkeit des Archivguts gestiegen. Zudem zeigen sich vermehrt Abgrenzungs- und Auslegungsschwierigkeiten zwischen dem Archivgesetz und den Spezialgesetzen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Aktenhoheit. Mit einer Revision des Archivgesetzes sollen die Zuständigkeiten an diesen Schnittstellen geklärt und so auch die Informationssicherheit, der Datenschutz sowie das Öffentlichkeitsprinzip gestärkt werden.

Neben diesen insbesondere der Sicherheit und der Zugänglichkeit des Archivguts dienenden Belangen hat das Staatsarchiv aber auch den Auftrag, historisches und kulturelles Wissen zu vermitteln. In diesem Bereich fehlt bisher eine Finanzierungsgrundlage für die Unterstützung und Förderung von Institutionen, die der Erhaltung und Betreuung des kulturellen Erbes des Kantons Zürich dienen (Gedächtnisinstitutionen). Gerade angesichts zunehmender Verunsicherung im Umgang mit Fakten und Informationen ist es von zentraler Bedeutung, die wissenschaftliche und institutionelle Erhaltung des kulturellen Erbes sowie ein niederschwelliger Zugang zu diesem zu ermöglichen. Der Regierungsrat sah daher vor, die finanzielle Unterstützung der kantonseigenen Gedächtnisinstitutionen und des kulturellen Erbes im Rahmen einer Revision des Archivgesetzes zu klären (RRB Nr. 1069/2023).

2. Gesellschaftliche Entwicklung

Im geltenden Archivgesetz sind wichtige technische und informations-technologische Entwicklungen der letzten 30 Jahre noch nicht berücksichtigt. Dazu gehört insbesondere die Digitalisierung, die sowohl aktensbildende öffentliche Organe als auch Archive vor neue Herausforderungen stellt. Konkret stellen sich etwa Fragen zur Übermittlung, Lesbarkeit und Sicherheit von digitalem Archivgut.

Neben der technischen Entwicklung hat sich in den letzten 30 Jahren auch der gesellschaftliche Umgang mit Daten verändert. Fragen des Daten- und Persönlichkeitsschutzes gewinnen weiter an Bedeutung, ebenso wie die Forderung nach Transparenz staatlichen Handelns. Zudem wird es aufgrund neuer technologischer Möglichkeiten schwieriger, den Wahrheitsgehalt von Informationen zu prüfen. Die Bewältigung der Informationsflut und die korrekte und transparente Informationsvermittlung werden immer wichtiger. Die Nutzung von Daten einerseits und der Schutz dieser Daten andererseits stehen zunehmend in einem Spannungsverhältnis.

Angesichts der zunehmenden Verunsicherung im Umgang mit Fakten und Informationen ist bei einer Revision des Archivgesetzes der Sicherung und dem niederschweligen Zugang zum kulturellen Erbe durch wissenschaftlich fundierte und institutionell verankerte Massnahmen eine zentrale Bedeutung beizumessen.

3. Rahmenbedingungen

Die Archivierung ist die letzte Phase des Life Cycles von Geschäften der staatlichen Verwaltung und weiterer öffentlich-rechtlich geregelter Aufgabenträger. Das Archivgesetz, das sich mit dieser letzten Phase des Informationszyklus beschäftigt, ist damit ein sogenanntes Querschnittsgesetz, das ähnlich wie das Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4) Schnittstellen zu allen Aufgabenbereichen der öffentlichen Organe aufweist.

Bevor die Unterlagen dem zuständigen Archiv abgeliefert werden, untersteht der Umgang mit ihnen den Regelungen des IDG, danach jenen des Archivgesetzes. Die kantonale rechtliche Konkretisierung des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes erfolgt also für die vorarchivische Phase im IDG, für die Archivierung im Archivgesetz. Zur Archivierung gehört auch die Sicherstellung der aus Archivsicht erforderlichen Qualität der anzubietenden Unterlagen bzw. Informationen (analog und digital).

Mit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Unterstützung und Förderung von Gedächtnisinstitutionen soll auch die Umsetzung der Kulturbotschaft 2025–2028 des Bundes unterstützt werden, in der das Kulturerbe als lebendiges Gedächtnis im Kulturbereich als eines von sechs zentralen Handlungsfeldern festgelegt wird (vgl. RRB Nr. 1069/2023).

B. Regelungsschwerpunkte

Im Vordergrund des Revisionsvorhabens steht die Stärkung der verfassungsmässigen Grundsätze des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes, um eine breite und niederschwellige Zugänglichkeit zum Archivgut für die Öffentlichkeit, die Forschung und interessierte Privatpersonen sicherzustellen. Aus dieser Ausgangslage ergeben sich vier Regelungsschwerpunkte.

1. Archivierungszweck, Geltungsbereich und Archivierungsprozesse
2. Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip
3. Gemeindearchive
4. Gedächtnisinstitutionen

1. Archivierungszweck, Geltungsbereich und Archivierungsprozesse

a. Archivzweck

Die Unterscheidung zwischen der Führung von Akten in einer aktuellen Geschäftsablage und der Archivierung von Akten bereitet mitunter Schwierigkeiten. Das liegt auch daran, dass häufig übersehen wird, dass Akten mit der Übergabe an das Archiv einen neuen Zweck erhalten: Sie sind kein Instrument mehr zur Erfüllung einer bestimmten, in der Regel spezialgesetzlich geregelten Aufgabe, sondern dienen der Nachvollziehbarkeit und damit der Transparenz staatlichen Handelns. Eine spezifische Bestimmung zum Archivzweck soll hier Klarheit schaffen.

b. Anpassung der zentralen Begrifflichkeiten

Die Begrifflichkeiten sollen sich, soweit es möglich und sinnvoll erscheint, an die Begrifflichkeiten des IDG anlehnen. Dazu gehört insbesondere der zunehmend in den Vordergrund des Archivwesens gerückte Begriff der Information (früher: Akten, Unterlagen usw.).

c. Präzisierung der Archivaufgaben auf Gesetzesstufe

Nach dem Allgemeinen Teil soll sich die Gliederung des Gesetzestextes in erster Linie am archivarischen Workflow orientieren. Der Workflow soll wie folgt gegliedert werden: 1. Bewertung und Übernahme, 2. Erschliessung und Nacherschliessung, 3. Aufbewahrung und Erhaltung, 4. Zugang und Schutzfristen.

d. Anpassung Geltungsbereich

Eine gezielte und strukturierte Archivierung der Akten der Zürcher Kantonalbank (ZKB) könnte nicht nur der Forschung und Transparenz dienen, sondern auch die langfristige Nachvollziehbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton in einem wichtigen Bereich ergänzen. Daher soll geprüft werden, wie die Archivierung der Akten der ZKB gesetzlich geregelt werden soll. Vertretungen der ZKB sollen im Verlauf der Revision für die Klärung dieser Fragen einbezogen werden.

2. Datenschutz und Öffentlichkeitsprinzip

a. Vereinheitlichung der Aktenhoheit

Die vorliegende Revision sieht vor, eine einzige Instanz mit der Aktenhoheit zu betrauen. Diese soll zugleich über den Zugang zu den archivierten Informationen entscheiden. Diese Funktion soll dem zuständigen Archiv übertragen werden, bei dem die betreffenden Akten aufbewahrt werden. Weitere Stellen, wie zum Beispiel die Direktionen, können im Rahmen einer Stellungnahme beigezogen werden. Mit der Bestimmung einer einzigen Instanz soll der Grundsatz gestärkt werden, wonach mit der Ablieferung der Akten an das zuständige Archiv auch die Hoheit über die Akten auf Letzteres übergeht. Die vorgesehene Regelung soll – entgegen der bisherigen Praxis, die umständlich und langwierig ist – auch jene Unterlagen erfassen, die dem Berufsgeheimnis unterstehen.

b. Kantonaler Schutz des Berufsgeheimnisses

Das Berufsgeheimnis ist ein Rechtsinstitut des Bundes. Das Bundesrecht schützt in Art. 321 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0) das Berufsgeheimnis als solches, also sein Bestehen als rechtliche Institution (Institutsgarantie), nicht aber dessen konkrete gesetzliche Ausgestaltung. Auf Bundesebene gibt es denn auch kaum weitere gesetzliche Konkretisierungen dazu. Das hat wesentlich mit den Zuständigkeiten der staatlichen Ebenen zu tun: Auf Stufe Kanton werden weit mehr Berufe mit Berufsgeheimnissen geregelt als auf Stufe Bund (Medizinalberufe, Notariate, Anwaltswesen, Seelsorge usw.). Entsprechend erfolgte und erfolgt die Ausgestaltung des Berufsgeheimnisses in der Praxis auf kantonaler Ebene. Die konkrete Ausgestaltung des Berufsgeheimnisses ist somit stets Aufgabe des kantonalen Rechts. Die Kantone können im Rahmen ihrer Organisationsautonomie Regelungen treffen, sofern sie die Institution des Berufsgeheimnisses als solche nicht aushöhlen bzw. deren Mindestschutz gewährleisten.

Die Regelung einer allgemeinen Anbietepflicht im kantonalen Archivgesetz für Unterlagen, die dem Berufsgeheimnis unterstehen, ist eine gesetzestechnische Frage und liegt nach dem bisher Gesagten in der Organisationsautonomie der Kantone, sofern sie das Institut des Berufsgeheimnisses als solche nicht aushöhlen bzw. den Minimalschutz dieses Instituts gewährleisten. Mit den nachfolgend unter Abschnitt c vorgeschlagenen Varianten wird das Institut des Berufsgeheimnisses weder infrage gestellt noch ausgehöhlt.

c. Anbietepflicht, Amtsgeheimnis und Berufsgeheimnis

Bei der Übergabe von Informationen an das Archiv, bei denen auch strafrechtliche Bestimmungen für einen besonderen Schutz der Rechtsträgerinnen und Rechtsträger sorgen, kam es zudem immer wieder zu

Verunsicherungen bei den abliefernden Stellen. Mit einer einfachen und zentralen Regelung soll auch hier Klarheit geschaffen werden. Voraussetzungen und Folgen der Erfüllung der Anbietepflicht sollen nur noch im Archivgesetz (und allenfalls identisch im IDG), aber nicht mehr in Spezialgesetzen geregelt werden (vgl. z. B. § 18a Patientinnen- und Patientengesetz [LS 813.13]). Zu prüfen sind zwei Regelungsvarianten:

Variante 1) Das zuständige Archiv soll organisatorisch bzw. prozessual als Entbindungsinstanz durch eine Regelung im Rahmen der vorliegenden Revision bestimmt werden. Zudem sollen die Archive verpflichtet werden, den vormals zuständigen Verwaltungseinheiten Gelegenheit zu geben, sich zur Entbindung vom Berufsgeheimnis im konkreten Fall zu äussern.

Variante 2) Mit einer entsprechenden Bestimmung im Archivgesetz sollen jene Spezialgesetze in einer abschliessende Aufzählung aufgeführt werden, aus denen die Kompetenz zur Entbindung vom Berufsgeheimnis auf das zuständige Archiv übertragen wird. Die Aufzählung der Geheimnisträger soll sich am Zweck der Geheimniswahrung orientieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Modalitäten des Geheimnisschutzes und der Zugangsregelungen zwischen verschiedenen Geheimnisträgern nicht wesentlich unterscheiden. Unterschiedlichen Bedürfnissen beim Geheimnisschutz könnten aber durch unterschiedliche Schutzfristenregelungen Rechnung getragen werden.

3. Gemeindearchive

a. Aufsicht

Das Staatsarchiv bietet den Gemeinden Beratung sowie Dienstleistungen im Bereich der Informationsverwaltung und der Archivierung an. Zudem hat es die fachliche Aufsicht über die Gemeindearchive. Zu klären ist die Rolle des Staatsarchivs in Bezug auf Beratung und Dienstleistungen für Gemeinden. Bezüglich Aufsichtsfunktion soll hingegen an der geltenden Regelung nichts geändert werden.

b. Beratung: Staatsarchiv, Gemeindearchive und andere Archive (Grundsatz)

Die öffentlichen Organe werden von den jeweils zuständigen Archiven auch bei der Informationsverwaltung unterstützt. Das Staatsarchiv unterstützt die öffentlichen Organe auf der kantonalen und die Gemeindearchive unterstützen die öffentlichen Organe auf der kommunalen Stufe. An diesem Grundsatz, der mit der Änderung des Archivgesetzes vom 8. Juli 2013 präzisiert wurde (vgl. Vorlage 4935, § 7 Abs. 2 Archivgesetz), wird festgehalten. Nach § 12 lit. f der Archivverordnung vom 9. Dezember 1998 (LS 170.61) wird allerdings bei der Unterstützung der öffentlichen Organe nicht zwischen kantonomer und kommunaler Ebene unterschieden, weshalb die Verordnungsbestimmung der gesetzlichen Regelung anzupassen sein wird.

Für andere Archive nach § 6 Abs. 1 des Archivgesetzes (Gerichte, Notariate, Bezirke, staatlich anerkannte Kirchen und selbstständige Anstalten) übernimmt das jeweils zuständige Archiv die Unterstützungsfunktion während der Phase der Informationsverwaltung. Dies kann z. B. bei Gerichten das entsprechende Archiv des Gerichts oder im Fall der Bezirke das Staatsarchiv sein.

c. Dienstleistungsangebot des Staatsarchivs für Gemeinden und Gemeindearchive

Dienstleistungsangebote des Staatsarchivs wurden auf Wunsch der Gemeinden in einem Pilotversuch zusammen mit dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, dem Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute und egovpartner entwickelt (Integrierte Informationsverwaltung: 2014 Pilotprojekt mit zehn Gemeinden). Seit 2019 wurde die Dienstleistung, welche die integrierte Informationsverwaltung, d. h. die Organisation und Betreuung der elektronischen und analogen Informationsverwaltung und die Archivierung, umfasst, auf 38 politische Gemeinden und eine Kirchgemeinde erweitert; die Verantwortung und die Entscheidungskompetenz verbleiben bei den Gemeinden.

2024 wurde die Dienstleistung mit einem weiteren Pilotprojekt um die elektronische Archivierung ergänzt (DigDataZH). Sie umfasst die Bereitstellung einer Archivinfrastruktur für Datenspeicherung und -pflege sowie Beratung. Von diesem Angebot machen derzeit drei politische Gemeinden Gebrauch.

Mit diesen Dienstleistungen wurde die Archivierungspraxis der Gemeinden professionalisiert und die Qualität der Gemeindearchive verbessert. Die Kosten für beide Dienstleistungsangebote werden vollständig von den jeweiligen Standortgemeinden getragen. Für den Kanton sind sie saldoneutral. Die im Projektstatus entwickelten Angebote und die daraus entwickelte Praxis sollen nun auf Gesetzesebene verankert werden.

4. Gedächtnisinstitutionen

Mit Beschluss Nr. 1462/2023 hielt der Regierungsrat fest, dass die Mittel für die Ausrichtung wiederkehrender Betriebsbeiträge an kulturhistorische Institutionen zusehends knapper würden, was den Spielraum für den Erhalt einer thematisch und geografisch breit abgestützten Museumslandschaft mit überregionaler Ausstrahlung einenge. In den kommenden Jahren würden weitere qualifizierte und das bestehende Angebot ergänzende Institutionen um Beiträge ersuchen, weshalb die Mittel aus dem Denkmalpflegefonds in absehbarer Zeit nicht mehr ausreichen, um sie an unstreitig beitragsberechtigte Institutionen zu vergeben. In der Stellungnahme zur Kulturbotschaft 2025–2028 des Bundes

hat der Regierungsrat ausgeführt, dass es mit einer Revision des Archivgesetzes darum gehe, die finanzielle Unterstützung der kantonseigenen Gedächtnisinstitutionen und des kulturellen Erbes zu klären, damit der Kulturbotschaft des Bundes Rechnung getragen werden könne (RRB Nr. 1069/2023).

Während sich die Kulturförderung mit dem Kulturförderungsgesetz vom 1. Februar 1970 (LS 440.1) und dem Lotteriefondsgesetz vom 2. November 2020 (LFG, LS 612, § 1 Abs. 1 lit. c, Kulturfonds) auf zwei Säulen für die Finanzierung und Förderung der Kultur stützen kann, steht für die Finanzierung und Förderung von Gedächtnisinstitutionen mit dem LFG (§ 1 Abs. 1 lit. d, Denkmalpflegefonds) bisher nur eine Säule zur Verfügung.

Das Zwei-Säulen-Modell für die Kulturförderung hat sich bewährt (vgl. Vorlage 5530), weshalb sich künftig auch die Finanzierung und Förderung von Gedächtnisinstitutionen daran orientieren soll. Gestützt auf eine gesetzliche Grundlage im Archivgesetz werden (grössere) Betriebsbeiträge an Gedächtnisinstitutionen in Liegenschaften im Eigentum des Kantons mit Staatsbeiträgen und gestützt auf den Denkmalpflegefonds neben (geringeren) Betriebsbeiträgen an andere Gedächtnisinstitutionen auch einmalige Beiträge und insbesondere Projektbeiträge mit Lotteriegeldern aus dem Gemeinnützigen Fonds finanziert. Die Kriterien für eine Anspruchsberechtigung auf der Grundlage des Archivgesetzes sollen ebenfalls im Gesetz, mindestens aber auf Verordnungsstufe aufgenommen werden.

Der Betrieb der Gedächtnisinstitutionen im Kanton gehört zum Kern der staatlichen Finanzierung. Für die Gedächtnisinstitutionen soll daher im Archivgesetz eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit der gesamte Betrieb der beitragsberechtigten Gedächtnisinstitution finanziert werden kann. Dies entspricht der bisherigen Praxis des Denkmalpflegefonds (vgl. Denkmalpflegefondsverordnung vom 15. Dezember 2021 [LS 612.4]).

Der Denkmalpflegefonds, der bisher in erster Linie Betriebsbeiträge ausrichtete, wird durch die Zwei-Säulen-Regelung wesentlich entlastet. Zu prüfen ist, wie weit dadurch auch eine Entlastung des Gemeinnützigen Fonds möglich wird. Dieser Entlastung entspricht der (massvolle) Mehraufwand, der mit der neuen gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung und Förderung von Gedächtnisinstitutionen mit Staatsbeiträgen entsteht.

C. Planung

Nach Verabschiedung des Normkonzepts soll bis 2026 eine Vernehmlassungsvorlage ausgearbeitet werden. Nach Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens soll die Vorlage dem Regierungsrat im gleichen Jahr zur Antragstellung an den Kantonsrat unterbreitet werden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, dem Regierungsrat auf der Grundlage des vorliegenden Konzepts eine Gesetzesvorlage zur Revision des Archivgesetzes vorzulegen.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens zum Gesetzesentwurf nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli