

**Der Grosse Rat Le Grand Conseil
des Kantons Bern du canton de Berne**

Donnerstag (Vormittag), 19. März 2015

Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

**48 2014.RRGR.894 Motion 169-2014 Junker Burkhard (Lyss, SP)
Klare Aufsicht und Kontrolle der Gemeindearchive**

Vorstoss-Nr.: 169-2014
Vorstossart: Motion
Eingereicht am: 01.09.2014

Eingereicht von: Junker Burkhard (Lyss, SP) (Sprecher/in)
 Schnegg-Affolter (Lyss, EVP)
Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit gewährt: Nein 04.09.2014

RRB-Nr.: 138/2015 vom 11. Februar 2015
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion

Klare Aufsicht und Kontrolle der Gemeindearchive

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. die Aufsicht und Kontrolle über die Gemeindearchive innert nützlicher Frist klar zu regeln
2. um den Gemeinden die Archivierung zu erleichtern, Aufsicht und Kontrolle an ein und dieselbe Stelle zu übertragen
3. diese Aufgabe mit den dazu notwendigen Stellenprozenten dem Staatsarchiv zu übertragen
4. die seit geraumer Zeit in Revision befindliche «Direktionsverordnung über die Verwaltung und Archivierung von Unterlagen der dem Gemeindegesetz unterstellten öffentlich-rechtlichen Körperschaften und deren Anstalten (ArchDV Gemeinden)» so rasch wie möglich entsprechend anzupassen

Das Recht auf Einsichtnahme in die persönlichen Akten von Personen, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen sind, hat deutlich gemacht, dass dieses Recht in den Gemeindearchiven sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Während einzelne Gemeinden grosse Hilfsbereitschaft signalisieren und alles in ihrer Macht stehende unternehmen, um den von Zwangsmassnahmen Betroffenen ihre Akten zur Verfügung zu stellen, erklären sich andere erst nach mehrmaligem Nachhaken bereit, sich an der Suche nach den gewünschten Unterlagen zu beteiligen.

Aufsicht und Kontrolle der Gemeindearchive sind zurzeit schlecht gelöst und beruhen auf einer Weisung über die Gemeindearchive, die überholt und deshalb in Revision ist. Diese Revision scheint aber nur schleppend voranzukommen.

Die heutige aktuelle Situation von Menschen, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen waren, verlangt nun aber ein rasches Handeln.

Die Gemeinden sollen in ihrer Aufgabe der Archivierung ihrer Unterlagen unterstützt und von einer funktionierenden Aufsicht und Kontrolle begleitet werden, was zurzeit nicht überall der Fall ist. Es ist deshalb anzustreben, dass Aufsicht und Kontrolle von ein und derselben Stelle ausgeführt werden. Wichtig ist uns dabei, dass die Aufgabe an eine Stelle übertragen wird, die über die dafür notwendigen Kompetenzen in der Archivierung verfügt. Im Kanton Bern ist das ohne Zweifel das Staatsarchiv. Es ist sinnvoll, wie das in andern Kantonen schon praktiziert wird, die Aufsicht und Kontrolle über die Gemeindearchive dem Staatsarchiv zu übertragen und dieses mit den dafür notwendigen Stellenprozenten auszustatten. Die Gemeinden könnten vom Fachwissen des Staatsarchivs optimal profitieren und hätten in allen Belangen nur noch eine Ansprechstelle.

Wir fordern den Regierungsrat auf, so rasch wie möglich Klarheit zu schaffen über die Aufbewahrung von Akten in Gemeindearchiven.

Es wird Dringlichkeit verlangt.

Begründung:

- Je mehr Zeit vergeht, desto schwieriger ist es für Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, überhaupt noch Akten zu ihrem Fall in Archiven ausfindig machen zu können. Da viele der Betroffenen bereits in einem relativ fortgeschrittenen Alter sind, drängt die Zeit. Je rascher die Gemeinden ihre Unterlagen zur Verfügung stellen, desto mehr Menschen kann noch rechtzeitig geholfen werden.
- Einbindung in die Revision der Verordnung ArchDV Gemeinden.

Antwort des Regierungsrats

Zu Ziffer 1:

Die Aufsicht und Kontrolle über die Gemeindearchive ist bereits heute klar geregelt. Der zuständige Regierungstatthalter oder die zuständige Regierungstatthalterin nimmt die kantonale Aufsicht über die Gemeinden wahr, soweit besondere Vorschriften nicht andere kantonale Stellen damit beauftragen¹. Im Rahmen der mindestens alle vier Jahre stattfindenden Kontrollbesuche der Regierungstatthalter in den Gemeinden bildet die Überprüfung der Archivführung einen wichtigen Bestandteil². Im Bereich der historischen Belange der Gemeindearchive ist das Staatsarchiv die zuständige Aufsichtsbehörde³.

Zu Ziffer 2:

Bereits heute können sich die Gemeinden für fachliche Fragen im gesamten Archivwesen an das Staatsarchiv wenden. Dieses steht den Gemeinden mit einer fundierten Beratung und fachkompetenten Unterstützung zur Verfügung.

Zu Ziffer 3:

Die Beratung, Unterstützung und Beaufsichtigung der Gemeindearchive erfordern sowohl die Fachkenntnisse aus dem Archivwesen als auch die Erfahrung und das Verständnis für die Gemeindestruktur und -organisation. Aus diesem Grund arbeiten das Staatsarchiv und die Regierungstatthalterämter zusammen. Der Regierungsrat sieht keinen Anlass, diese bewährte und notwendige Rollenverteilung aufzuheben.

Der Regierungsrat ist weiter der Auffassung, dass die Übertragung der Aufsicht und Kontrolle an das Staatsarchiv zu keiner Verbesserung der Qualität der Gemeindearchive und zu keiner Erleichterung der Archivführung in den Gemeinden führen würde. Die Qualität der Gemeindearchive hängt im Wesentlichen davon ab, wie viele Ressourcen der Gemeindeverwaltung für die Archivführung zur Verfügung stehen. Eine Verschiebung der Aufsichtskompetenz zum Staatsarchiv würde nichts am Verfahren der Akteneinsichtsgewährung resp. -verweigerung aus Datenschutzgründen ändern. Er kann auch keinen Effizienzgewinn bei der Gemeindeaufsicht ausmachen, wenn neu nur noch eine einzige kantonale Stelle für die Aufsicht über die Gemeindearchive zuständig wäre.

Zu Ziffer 4:

Die neue Direktionsverordnung über die Verwaltung und Archivierung der Unterlagen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften nach Gemeindegesetz und deren Anstalten ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Sie löste die bisher für die Archivführung in den Gemeinden massgebende BSG-Weisung Nr. 1/170.111/3.1 vom 24. September 2007 ab.

Bei der von den Motionärinnen angesprochenen Problematik der Gewährung des Einsichtsrechts in Unterlagen aus fürsorgerischen Zwangsmassnahmen handelt es sich um eine Thematik der Informations- und Datenschutzgesetzgebung. Jede Person hat ein Recht auf Einsicht in amtliche Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen⁴. Diese kantonale Regelung erfordert speziell in Geschäftsbereichen, wo besonders schützenswerte Personendaten betroffen sind (wie dies bei fürsorgerischen Zwangsmassnahmen zweifellos der Fall ist), vor jeder einzelnen Einsichtsgewährung die Vornahme einer Interessenabwägung. Die Gemeinden dürfen nur soweit Akteneinsicht gewähren, wie diese Einsichtnahme nicht den Schutz von Daten Dritter verletzt. Die Vornahme dieser Interessenabwägung stellt eine äusserst schwierige Aufgabe dar und kann in jedem Einzelfall zu einem anderen Ergebnis führen. Daraus lässt sich keine unterschiedliche Handhabung des Einsichtsrechts durch die Gemeinden ableiten. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Gemeinden sich dieser schwierigen und emotionalen Fragen verantwortungsbe-

¹ Art. 87 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG); BSG 170.11.

² Art. 141 Abs. 1 der Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998 (GV); BSG 170.111.

³ Art. 20 der Verordnung vom 4. November 2009 über die Archivierung (ArchV); BSG 108.111.

⁴ Art. 27 Abs. 1 des Informationsgesetzes (IG); BSG 107.1.

wusst und einzelfallgerecht annehmen.

Der Regierungsrat beantragt:

Punktweise beschlossen

Ziffer 1: Annahme u. gleichzeit. Abschreibung

Ziffer 2: Ablehnung

Ziffer 3: Ablehnung

Ziffer 4: Ablehnung

Präsidentin. (*Die Präsidentin läutet die Glocke.*) Il est 9 heures, j'ouvre la séance. Je souhaite bien le bonjour aussi à M. le directeur. Nous avons fini hier l'affaire 47 et nous commençons aujourd'hui avec l'affaire 48, motion de Mme Junker, Surveillance et contrôle des archives communales. Mme Junker a la parole.

Margrit Junker Burkhard, Lyss (SP). Herzlichen Dank für die Bearbeitung der Motion. Vorab möchte ich mitteilen, dass wir die Ziffern 2 bis 4 zurückziehen. Ich danke Ihnen für die Annahme von Ziffer 1, wobei ich gegen deren Abschreibung bin. Wir stellen fest, dass es sehr wohl Gemeinden gibt, die offensichtlich mit der Behandlung von Gesuchen um Akteneinsicht überfordert sind. Die Wartefristen für die Gesuchstellenden betragen oftmals über sechs Monate, bis man sie schon nur wissen lässt, ob ihnen die Einsicht gewährt wird oder nicht. Es kann nicht sein, dass die Betroffenen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen derartige Wartezeiten in Kauf nehmen müssen, umso weniger als es sich um ältere und alte Menschen handelt, die ihre Geschichte noch aufarbeiten möchten. (*Die Präsidentin läutet die Glocke.*) Zudem geht es auch darum, dass sie die Möglichkeit haben, anschliessend eine Entschädigung zu beantragen. Meine bereits vor Jahren verstorbene Grossmutter konnte leider nie herausfinden, weshalb ausgerechnet sie aus der Familie gerissen und verdingt wurde. Ihre Schwester durfte nämlich in der Familie bleiben. Dies war vermutlich nur eine der offenen Fragen, welche meine Grossmutter in ihrem Leben beschäftigt hatten. Ich bin froh, dass die Betroffenen heute Gelegenheit zur Akteneinsicht haben und die offenen Fragen aus der Vergangenheit klären können. Ich bitte Sie daher, auf die Abschreibung zu verzichten und die Kontrollorgane anzuweisen, die Gemeinden in Sachen Archivierung enger zu begleiten. So sind die Gemeinden insbesondere auf die geschilderte Problematik der von den früheren fürsorglichen Massnahmen betroffenen Personen zu sensibilisieren. Dies, damit alle Gesuche möglichst speditiv behandelt werden können. Ich wurde gefragt, weshalb diese Motion von zwei Lysserinnen eingereicht wurde. Es handelt sich überhaupt nicht um ein Problem der Gemeinde Lyss. So hat meine erste Nachfrage auch ergeben, dass sich Lyss vorbildlich zu verhalten scheint. Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Präsidentin. Je prierais les groupes de s'annoncer et je vous prierais aussi d'être un tout petit peu plus calmes.

Christine Schnegg-Affolter, Lyss (EVP). Ich bin Mitmotionärin, spreche aber als Fraktionssprecherin der EVP zu diesem Vorstoss. Wie Sie mitbekommen haben, geht es in der Diskussion nur noch um Ziffer 1. Die Abschreibung wird – wie auch die EVP findet – zu Recht bestritten. Aus verschiedensten Fallbeispielen ist bekannt, dass Menschen, die in ihrer Kindheit von Zwangsmassnahmen betroffen waren – sei es als Verdingkinder oder als Betroffene von Heimeinweisungen – von den Gemeinden nicht immer ohne Weiteres Einsicht in ihre Akten erhalten. Wie wichtig das Aufarbeiten ihrer Geschichten ist, können Sie im heutigen Artikel in «Der Bund» nachlesen. Ich empfehle Ihnen diesen Artikel wärmstens. In diesem wird beschrieben, wie wichtig es für die betroffenen Menschen ist, ihre Geschichte aufarbeiten zu können. Ein Archiv zu führen, ist anspruchsvoll. So gibt es Gemeinden, die bei der Erfüllung dieser Aufgabe teilweise an ihre Grenzen stossen. Für die Betroffenen ist es jedoch sehr mühsam oder sogar unzumutbar, das Gefühl vermittelt zu erhalten, dass man sie nicht ernst nimmt, indem man sie über Monate hinhält. Wer Einsicht in seine Akten erhalten möchte, soll nicht Monate lang warten müssen, um schon nur eine Bestätigung auf die Anfrage zu erhalten. Den Betroffenen geht es – wie von der Mitmotionärin erwähnt – vielleicht auch darum, eine Entschädigung zu beantragen. Diesbezüglich ist eine Initiative hängig. Deshalb können sie nicht monatelang warten, weshalb wir eine Überprüfung der Aufsicht sehr begrüssen würden. Eine engmaschigere Aufsicht oder eine regelmässige Begleitung der Gemeinden bei der Archivierung würde sicher nicht schaden. Wir bitten Sie, den Druck aufrechtzuerhalten und Ziffer 1 nicht

abzuschreiben.

Patrick Freudiger, Langenthal (SVP). Liest man die Empfehlung des Regierungsrats, wie mit Ziffer 1 zu verfahren sei – Margrit, du wirst mir diese Bemerkung verzeihen –, handelt es sich hier nicht nur um einen Vorstoss zum Archiv, sondern auch um einen Vorstoss für das Archiv, der erfolgreich archiviert werden soll. Weil die Abschreibung bekanntlich bestritten ist, befassen wir uns nun inhaltlich damit. Aus Sicht der SVP-Fraktion überzeugen die Ausführungen des Regierungsrats. Die Gemeinden können sich mit fachlichen Fragen bereits heute an das Staatsarchiv wenden. Zwischen Kanton und Gemeinden besteht folglich nicht irgendein «Eiserner Vorhang». Wir teilen die Auffassung des Regierungsrats, wonach eine Kantonalisierung oder auch eine vermehrte Begleitung weder zu einer Verbesserung der Qualität der Gemeindearchive noch zu einer Erleichterung der Archivführung führt – dies jedenfalls im Grundsatz. Aus Sicht der SVP besteht also kein grundsätzlicher Revisionsbedarf in Richtung vermehrter Kantonalisierung oder vermehrter Begleitung der Gemeinden, was letztendlich auf das Gleiche hinauslaufen würde. Im Übrigen möchten wir seitens der SVP-Fraktion Folgendes festhalten: Die Motion dreht sich vor allem um die Fälle von Personen, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen waren. Das Verfahren, um Akteneinsicht zu erhalten, ist allerdings nicht auf Ebene der Gemeinde geregelt. Dieses Verfahren ist primär auf der Ebene der Kantone geregelt. Ich verweis hier auf das Informationsgesetz (IG) sowie auf das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG). Diese Gesetze – sowohl das KDSG als auch das IG – gelten auch dann, wenn man Gemeinden vermehrt begleiten oder die Archivführung sogar kantonalisieren würde. Wenn die vorliegende Motion schnellere, unkompliziertere Verfahren fordert, aber den Gemeinden gleichzeitig ihre Aufgaben wegnehmen will, kämpft sie auf dem falschen Feld. Für das Verfahren und für das, was zu den von den Motionärinnen beklagten längeren Verfahrensdauern führt, ist primär das kantonale Recht massgebend. Will man etwas daran ändern, muss bei diesen Gesetzen angesetzt werden. Nachdem die Abschreibung bestritten ist, wird die SVP-Fraktion Ziffer 1 der Motion ablehnen.

Präsidentin. Je vous rappelle que les points 2, 3 et 4 ont été retirés. Donc, sur ces points-là, nous ne discutons pas. La seule chose qui est contestée par la motionnaire, c'est le classement. Donc, s'il vous plaît, concentrez-vous sur le classement. Mme Gygax c'est à vous.

Monika Gygax-Böninger, Obersteckholz (BDP). Ich kann es kurz machen, indem ich die Haltung der BDP vorwegnehme: Bezüglich Ziffer 1 stimmen wir entsprechend der Empfehlung der Regierung ab. Wir teilen die Auffassung, dass die Aufsicht und die Kontrolle über die Gemeindearchive schon lange sinnvoll und praktikabel geregelt sind und von den Regierungsstatthalterämtern auch gewissenhaft wahrgenommen werden. Die Gemeinden können – wie auch von Patrick Freudiger erwähnt – schon heute mit Fachfragen an das Staatsarchiv gelangen. Die entsprechende Beratung und Unterstützung seitens des Staatsarchivs funktioniert gut. Nochmals: Die BDP-Fraktion stimmt einstimmig nach der Empfehlung der Regierung ab.

Hannes Zaugg-Graf, Uetendorf (glp). Wir haben diese Motion auch in der Fraktion diskutiert und sind der Meinung, dass man Ziffer 1 annehmen, aber gleichzeitig abschreiben kann. Wie eben von den Motionärinnen erwähnt, liegt das Problem anderswo, wenn eine Gemeinde über Monate nicht auf eine Anfrage antwortet. Das hat nichts mit der Archivierung zu tun. Als ich als Gemeindepräsident einmal gehört habe, dass keine Antwort erteilt wird, bin ich der Sache selber nachgegangen. Würde ich als Gemeindepräsident nicht aktiv werden, könnten sich die Bürgerinnen und Bürger an den Regierungsstatthalter wenden. Das Problem liegt also anderswo, das heisst, es stimmt irgend etwas innerhalb der Verwaltung nicht. Deshalb müsste dort angesetzt und das Problem anders gelöst werden. Allenfalls könnte man über folgende Lösung sprechen: Gelangt man in diesen speziellen Fällen zu keinem Resultat, müsste es eine Ombudsfrau oder einen Ombudsmann geben, an die oder den man sich wenden kann. Ob dies wirklich die Lösung ist, weiss ich nicht. Wir haben aber das Gefühl, dass es in den Gemeinden aktuell nicht derart schlecht läuft – jedenfalls in den Gemeinden, die ich kenne.

Hans Rudolf Vogt, Oberdiessbach (FDP). Die FDP-Fraktion ist der gleichen Meinung wie der Regierungsrat. Ziffer 1 kann angenommen und gleichzeitig abgeschrieben werden. Wir sind der Überzeugung, dass die Gemeindeschreiber heute wissen, wie die Archivierung zu erfolgen hat und wie damit umzugehen ist. Ist dies nicht der Fall, kann man sich an die zuständigen Stellen des Kantons

wenden.

Adrian Wüthrich, Huttwil (SP). Die SP-JUSO-PSA-Fraktion ist dem Charme von Margrit Junker erlegen. Deshalb bestreiten wir die Abschreibung gemeinsam mit ihr und werden Ziffer 1 – natürlich ohne Abschreibung – annehmen. Ich mache Ihnen beliebt, dies ebenso zu tun, damit wir den Druck aufrechterhalten und dadurch verhindern können, dass dieses Anliegen bereits heute von der Traktandenliste entfernt wird. Es sind ein paar Fragen offen, die offenbar geregelt werden müssen. Deshalb möchten wir unsere Unterstützung leisten, damit dies klar und in bester Ordnung erledigt werden kann. Deshalb werden wir die Abschreibung bestreiten.

Präsidentin. Y-a-t-il encore des groupes qui aimeraient s'annoncer? – Non. Des intervenants à titre personnel? – Non plus. Donc, M. le directeur, vous avez la parole, c'est à vous.

Christoph Neuhaus, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektor. Die bernischen Archive sind soweit gut organisiert und kontrolliert. Daher bitte ich Sie, Ziffer 1 der Motion anzunehmen und abzuschreiben. Wer – wie von den Motionärinnen beschrieben – Probleme bei der Akteneinsicht hat, soll so vorgehen, wie Grossrat Hannes Zaugg eben vorgeschlagen hat: Die betroffenen Personen sollen sich nochmals bei der Gemeinde melden oder an den Regierungsstatthalter gelangen, der eine entsprechende Funktion hat. Eine kleine Differenz besteht gegenüber Ihrer Meinung, Hannes Zaugg: Es bedarf keiner Ombudsfrau bzw. keines Ombudsmannes. Angesichts dessen, dass ich auch schon Einfluss nehmen musste, kann man sich – sollte es mit der Akteneinsicht definitiv nicht klappen – immer noch an mich wenden, und zwar über christoph.neuhaus@jgk.be.ch oder 031 633 76 01. Schreiben Sie diesen Vorstoss ab und verursachen Sie nicht noch mehr Papier als ohnehin schon notwendig. Denn irgendwann müssten wir das Ganze noch archivieren. Insofern sind wir Ihnen für eine direkte Abwicklung sehr dankbar.

Präsidentin. Mme la motionnaire aimerait encore la parole? – Non. Nous passons au vote. Nous allons d'abord voter sur la motion, motion, oui ou non. Après nous passerons au deuxième vote, au classement. Ceux qui acceptent le point 1 de cette motion votent oui, ceux qui refusent votent non.

Abstimmung (Ziff. 1)

Der Grosse Rat beschliesst:

Annahme

Ja 96

Nein 46

Enthalten 1

Präsidentin. Vous avez accepté ce point 1 en tant que motion. Nous passons maintenant au classement. Ceux qui acceptent le classement de ce point 1 votent oui, ceux qui refusent votent non.

Abstimmung (Ziff. 1 Abschreibung)

Der Grosse Rat beschliesst:

Annahme

Ja 86

Nein 50

Enthalten 6

Präsidentin. Vous avez accepté ce classement. Les points 2, 3 et 4 ont été retirés.