



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 149-2022
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2022.RRGR.265

Eingereicht am: 03.08.2022

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: von Arx (Spiegel b. Bern, GLP) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 107/2023 vom 01. Februar 2023
Direktion: Sicherheitsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Ein alter Zopf muss weg – Überführung der Burgerrodel ans bernische Staatsarchiv

Am 9. September 1822 verordneten Schultheiss und Rat der Stadt und Republik Bern die flächendeckende Einführung von Burgerrodeln.¹ Dabei handelt es sich um durch die Burgergemeinde des Heimatsorts angelegte Familienverzeichnisse. Sie geben Auskunft über den Heimatort, Vor- und Familienname sowie Geburts-, Tauf-, Heirats-, Todes- und Beerdigungsdaten. Im Gegensatz zu den chronologisch geführten Kirchenbüchern, welche die durch die Kirche angelegten Tauf-, Ehe- und Totenregister umfassen, sind die Burgerrodel nach Familiennamen sortiert. Da jeweils auch die Kinder der Blatthabenden miteingetragen werden, können mit Hilfe der Burgerrodel familiäre Bindungen aufgezeigt werden, die ansonsten für jede Person einzeln in mühsamer Detektivarbeit aus den Kirchenbüchern rekonstruiert werden müssen.

Im Jahr 1874 wurde die Schweizer Bundesverfassung totalrevidiert. Im Zuge dieser Totalrevision wurde auch die Kompetenz, den Zivilstand zu beurkunden, auf die neu geschaffenen Zivilstandsämter übertragen. Mit dem am 24. Dezember 1875 eingeführten *Bundesgesetz betreffend Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und die Ehe* wurden die Kantone aufgefordert, sämtliche Akten, die sich auf den Zivilstand beziehen, an die neuen Zivilstandsämter zu übergeben. Im August desselben Jahres forderte daher die Justiz- und Polizeidirektion des Kantons Bern die kirchlichen Behörden dazu auf, ihre Kirchenbücher nachzuführen und per 1. Januar 1876 an den Kanton abzuliefern – dies natürlich nicht ohne beachtlichen Widerstand.²

Rund 50 Jahre später, im Jahr 1929, verordnete der Bund die Einführung eidgenössischer Familienregister, die durch das Zivilstandsamt der Heimatgemeinde geführt werden sollten. Auf Empfehlung des Bundes sollten Vorgängerregister an die zuständigen Zivilstandsämter abgeliefert werden.³ Mit der Einführung der neuen Zivilstandsverordnung vom 12. Mai 1999 wurden die

¹ Paul Martignoni: Zivilstandswesen und Familienforschung am Beispiel des Kantons Bern, in: Jahrbuch der Schweizerischen Gesellschaft für Familienforschung (1986), Seiten 3-20, Seite 8.

² Ebd., Seite 5.

³ Toni Siegenthaler: Das Personenstandsregister. Beurkundung, Verwaltung und Bekanntgabe der Personenstandsdaten, Bern 2013, Seite 5. Vgl. auch Anmerkung 5.

teilweise noch nachgeführten Burgerrodel endgültig stillgelegt.⁴ Schliesslich erliess das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen am 1. November 2016 eine Weisung zu den in Papierform geführten Zivilstandsregistern.⁵ Darin wird festgehalten, dass die bei den Zivilstandsämtern gelagerten Papierregister durch ihre faktische Weiterführung seit der Übergabe nicht als historisches Archivgut, sondern als integrierender Bestandteil des Familienregisters angesehen werden. Sie werden daher dem Familienregister rechtlich gleichgestellt und unterliegen denselben Datenschutzbestimmungen. Gleichzeitig hält die Weisung aber auch fest, dass Kantone ihre Papierregister nach Ablauf der gesetzlichen Fristen an die kantonalen Staatsarchive übergeben können. Für diese Register gilt ab dem Zeitpunkt der Übergabe das kantonale Datenschutzrecht.⁶ Bis heute ist eine solche Übergabe im Kanton Bern aber leider nicht erfolgt.

Gemäss Artikel 47 Artikel 60 und Artikel 92b Absatz 4 ZStV, Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d OrV SID⁷ und einem Merkblatt der SID⁸ ist die Einsichtnahme in die Bürgerregister und Burgerrodel des Kantons Bern, die auf den Zeitraum zwischen 1876 und 1928 datieren, auch für Forschende bewilligungspflichtig. Alle Dokumente, deren Blätteröffnung vor 1876 erfolgte, können hingegen bewilligungsfrei eingesehen werden. Aufsichts- und Bewilligungsbehörde zur Einsichtnahme in entsprechende Register ist der Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst im Amt für Bevölkerungsdienste. Für die Prüfung und Bewilligung des jeweiligen Gesuchs fallen nach Anhang 2 Ziffer I.5 ZStGV⁹ Gebühren in der Höhe von 100 bis 150 Franken für die forschende Person an. Die Einsichtnahme erfolgt anschliessend beim Zivilstandsamt des betroffenen Bürgerorts.

Da die beim Zivilstandsamt gelagerten Burgerrodel als Vorgängerregister der heutigen Familienregister angesehen werden, unterstehen sie dem kantonalen und dem nationalen Datenschutzrecht. Für Burgerrodel aus dem gleichen Zeitraum, die sich bis heute im Besitz der jeweiligen Burgergemeinde befinden, gelten diese Datenschutzregulierungen hingegen nicht. Das führt zu einer rechtlichen Ungleichbehandlung. Als Beispiel können hier die Burgerrodel von Bern genannt werden, die sich teils im Besitz des Staatsarchivs des Kantons Bern, teils der Burgergemeinde Bern befinden. Diese Rodel können bewilligungs- und kostenfrei in den jeweiligen Institutionen eingesehen werden. Die Burgergemeinde Bern veröffentlicht zudem im Fünf-Jahres-Rhythmus ein Bürgerbuch mit den Namen aller aktuellen Bürgerinnen und Bürger.¹⁰ Die Zivilstandsämter halten hingegen alle Familienregister ab 1928 unter Verschluss. Sie dürfen auch mit Bewilligung nicht eingesehen werden, um den Persönlichkeitsschutz noch lebender Personen zu gewährleisten.

Anders verhält es sich mit den Kirchenbüchern des Kantons Bern (Tauf-, Ehe- und Totenrodel bis 1876). Als Folge der 1979 für erheblich erklärten Motion «Sicherstellung von Kirchenbüchern» (Ernst Meinen) lagern diese heute fast ausnahmslos beim Staatsarchiv des Kantons Bern. Seit 2017 können sie als Digitalisate über den Archivkatalog abgerufen werden.¹¹ Qualitativ unterscheiden sich die Angaben in den Kirchenbüchern und den Burgerrodel nicht. Es erstaunt daher sehr, dass die beiden Quellengattungen eine Ungleichbehandlung erfahren. Zumindest die bewilligungsfrei einsehbaren Burgerrodel bis 1876 könnten ohne Probleme ans Staatsarchiv überführt und als Digitalisate zur Verfügung gestellt werden.¹²

Die Betreuung von Forschenden, die Einsicht in die beim Zivilstandsamt liegenden Burgerrodel nehmen wollen, ist für die Zivilstandsämter aufwändig. Sie gewähren daher nur an wenigen Halbtagen im Monat einen solchen Zugang. Das schränkt die Möglichkeiten für wissenschaftliche (Familien-)Forschung massiv ein. Dieses Vorgehen ist zwar insofern verständlich, als historische Forschung nicht Kernaufgabe eines Zivilstandsamts ist. Umso mehr erstaunt es daher, dass diese Aufgabe bis heute bei den Zivilstandsämtern verblieben ist, würde doch mit dem Staatsarchiv des Kantons Bern eine kompetente Stelle bestehen, die die Archivierung dieser

⁴ Auszug aus dem Schreiben von Toni Siegenthaler vom 14. Dezember 1999 an den VBBG, gedruckt in: Info-Bulletin, Nr. 3, Februar 2000. Vgl. BSIG Nr. 2/212.121/1.1 vom 06.12.1999, insbesondere Ziffer 3.6.

⁵ Weisungen EAZW, Nr. 10.16.11.01 vom 1. November 2016 (Stand: 1. März 2017).

⁶ Weisungen EAZW (Anm. 5), Seite 30.

⁷ Verordnung über die Organisation und die Aufgaben der Sicherheitsdirektion, <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/1503>.

⁸ Merkblatt «Auskünfte aus bernischen Zivilstandsregistern an Forschende», Kapitel 3.1.1, https://www.zivilstand.sid.be.ch/content/dam/zivilstand_sid/dokumente/de/dienstleistungen-de/MB-Familienforschung-de.pdf.

⁹ Verordnung über die Gebühren im Zivilstandswesen, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/490/de>.

¹⁰ Dölf Barben: Sensible Daten im Bürgerbuch, <https://www.derbund.ch/bern/stadt/sensible-daten-im-buergerbuch/story/10048602>.

¹¹ Digital zugängliche Kirchenbücher bis 1875, <https://www.staatsarchiv.sta.be.ch/de/start/fuer-private/familienforschung.html>.

¹² Art. 92a Abs. 2 ZStV sieht vor, dass die Zivilstandsämter auch elektronische Datenträger oder Mikrofilme anstelle der Papierregister vor Ort verwenden können (vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2004/362/de> (Zivilstandsverordnung)). Dies würde eine Ablieferung aller Register bis 1929 ans Staatsarchiv ermöglichen.

historischen Bestände übernehmen könnte und über einen professionell betreuten Lesesaal verfügt. Die Öffnungszeiten des Lesesaals entsprechen dem Nutzungsbedürfnis der Forschenden und erlauben auch Interessierten aus dem Ausland, die Bestände innert nützlicher Frist gebündelt an einem Ort einzusehen. Damit können auch unnötige Reisekosten und Treibhausgasemissionen vermieden werden.

Heute werden Forschenden, die die erwähnten historischen Bestände konsultieren wollen, unnötige Hürden in den Weg gestellt. Es liegt im Interesse des Staates, dass diese Bestände genutzt und bearbeitet und damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht werden, statt in einer Archivschachtel zu verstauben. Eine weitere unverständliche Hürde besteht darin, dass die Burgerrodel nicht abfotografiert werden dürfen. Dass Forschende im Jahr 2022 beträchtliche Datenmengen vor Ort von Hand abschreiben müssen, kann nicht im Sinne der kantonalen Digitalisierungsbemühungen sein. Die geltende Regelung, dass Burgerrodel beim Zivilstandsamt gelagert werden, ist historisch gewachsen und entspricht nicht mehr den heutigen Bedürfnissen. Es ist an der Zeit, den Zugang zu den Burgerrodel neu zu organisieren.

Der Regierungsrat wird deshalb um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Können die Burgerrodel bis 1876 analog zu den Kirchenbüchern als Digitalisate im Archivkatalog des Staatsarchivs des Kantons Bern online zur Verfügung gestellt werden?
2. Können die Burgerrodel und Bürgerregister mit einer Blatteröffnung bis 1928 von den kantonalen Zivilstandsämtern ans Staatsarchiv des Kantons Bern überführt und dort bewilligungspflichtig zur Einsicht bereitgestellt werden?
3. Kann die Bewilligungspflicht zur Einsichtnahme in diese Register aufgehoben werden? Welche finanziellen Folgen würde dies für den Kanton mit sich bringen (Wegfall von Gebühren, aber auch Wegfall administrativen Aufwands)?
4. Wie werden die gegenwärtigen Hürden für die Einsichtnahme in die beim Zivilstandsamt liegenden Burgerrodel im Sinne der regierungsrätlichen Digitalisierungsbemühungen abgebaut?

Antwort des Regierungsrates

Frage 1: Können die Burgerrodel bis 1876 analog zu den Kirchenbüchern als Digitalisate im Archivkatalog des Staatsarchivs des Kantons Bern online zur Verfügung gestellt werden?

Burgerrodel und Bürgerregister bis 1876 oder - präziser formuliert – darin enthaltene Blätter mit Blatteröffnung bis 31. Dezember 1875 im Besitz der Zivilstandsämter gelten als Archivgut und dürfen somit der Öffentlichkeit grundsätzlich zugänglich gemacht werden. Analog der Kirchenbücher ist eine Digitalisierung und die nachfolgende Publikation als Digitalisate durch das Staatsarchiv des Kantons Bern zulässig. Die entsprechenden Bücher müssen dem Staatsarchiv physisch abgeliefert werden, da dieses ausschliesslich als Original gelagertes Archivgut online veröffentlicht. Es ist indes zu berücksichtigen, dass die Burgerrodel und Bürgerregister keine klare Abgrenzung des Eintragungszeitpunktes kennen. Sofern Register, die im Jahr 1875 oder vorher eröffnet wurden, auch Daten aus den Folgejahren enthalten, können sie dem Staatsarchiv nicht abgeliefert werden.

Frage 2: Können die Burgerrodel und Bürgerregister mit einer Blatteröffnung bis 1928 von den kantonalen Zivilstandsämtern ans Staatsarchiv des Kantons Bern überführt und dort bewilligungspflichtig zur Einsicht bereitgestellt werden?

Die Bürgerregister und Burgerrodel ab 1876, die sich im Besitz der Zivilstandsämter befinden, bilden einen integrierenden Bestandteil der Zivilstandsregister, erbringen für darin enthaltene Personenstandsdaten volle Beweiskraft und sind Eigentum des Kantons (Art. 25 Abs. 1 Kantonale Zivilstandsverordnung, KZStV). Abgestützt darauf sind Bürgerregister und Burgerrodel mit einer Blatteröffnung bis 31. Dezember 1928 zwar abgeschlossene, aber der Öffentlichkeit noch nicht zugängliche Register: Da in den Registern nach wie vor lebende Personen abgebildet sein können, ist die Schutzfrist noch nicht durchgehend abgelaufen und eine freie Zugänglichkeit ist ausgeschlossen. In den Zivilstandsämtern gelagerte Bürgerregister und Burgerrodel, die den Zeitpunkt seit deren Einführung im Jahr 1822 bis und mit 1875 umfassen, könnten – wie unter Ziffer 1 dargelegt – bereitgestellt werden.

Als Zivilstandsregister unterstehen die Bürgerregister und Burgerrodel ab 1876 den Bestimmungen der eidgenössischen Zivilstandsverordnung (ZStV). Eine Übergabe an das Staatsarchiv ist somit ausgeschlossen, zumal durch die Zivilstandsämter aus diesen Bürgerregistern und Burgerrodeln weiterhin täglich Zivilstandsdokumente (Auszüge) ausgestellt werden.

Frage 3: Kann die Bewilligungspflicht zur Einsichtnahme in diese Register aufgehoben werden? Welche finanziellen Folgen würde dies für den Kanton mit sich bringen (Wegfall von Gebühren, aber auch Wegfall administrativen Aufwands)?

Die Bürgerregister und Burgerrodel zwischen 1876 und 1929 unterstehen als Bestandteile des Zivilstandsregisters Artikel 60 ZStV. Eine Einsichtnahme ohne datenschutzrechtliche Bewilligungspflicht ist bundesrechtswidrig und daher nicht umsetzbar. Entsprechend erübrigt sich die Frage nach den finanziellen Folgen.

Frage 4: Wie werden die gegenwärtigen Hürden für die Einsichtnahme in die beim Zivilstandsamt liegenden Burgerrodel im Sinne der regierungsrätlichen Digitalisierungsbemühungen abgebaut?

Aus Sicht des Regierungsrats kann die Einsichtnahme in Bürgerregister und Burgerrodel bis 31. Dezember 1875 (Blatteröffnung), die sich aktuell in den Zivilstandsämtern befinden, mittels Ablieferung ans Staatsarchiv und Digitalisierung vereinfacht werden.

Dahingehend sind folgende Punkte zu beachten:

- a) Ein grosser Teil der Burgerrodel und Bürgerregister befindet sich in den bernischen Zivilstandsämtern. Zu diesen Registern sind im Staatsarchiv Mikrofilme aufbewahrt. Die Anzahl der zu digitalisierenden Blätter bis 1876 ist nicht genau bekannt. Aufgrund vorliegender Zahlen aus einer Mikroverfilmung dieser Rodel und Register im Jahr 2008 muss mit über 200'000 zu digitalisierenden Blättern gerechnet werden.

Befinden sich die Mikrofilme in einem guten Zustand und weisen keine Lücken auf, können diese nachträglich digitalisiert und allenfalls indexiert werden. Es handelt sich allerdings um Schwarz-Weiss-Aufnahmen, die – wie die Erfahrung mit den Kirchenbüchern zeigt – nicht mehr den heutigen Ansprüchen der Forschenden entsprechen. Erste Schätzungen gehen davon aus, dass allein für die Digitalisierung der Mikrofilme

aus dem Jahr 2008 mit Kosten in der Höhe von mindestens CHF 50'000 gerechnet werden muss. Dieses Geld ist im Budget des Staatsarchivs nicht eingestellt und könnte auch nicht intern kompensiert werden. Sollte sich herausstellen, dass die Mikrofilme für eine Digitalisierung nicht geeignet sind oder der Gesetzgeber eine bessere Qualität verlangt, müssten die Originalregister neu digitalisiert werden. Da diese unterschiedliche und zum Teil heute nicht mehr gängige Formate aufweisen, ist mit einem deutlich höheren Betrag zu rechnen. Grobe Schätzungen gehen von Kosten in der Höhe von mindestens CHF 170'000 aus. Auch diese sind in keinem Budget der Kantonsverwaltung eingestellt.

- b) Ein kleiner Teil der Burgerrodel und Bürgerregister befindet sich bei den Gemeinden, insbesondere bei den Burgergemeinden. Um wie viele Rodel und Register – respektive Blätter – es sich genau handelt, ist unbekannt. Grundsätzlich handelt es sich hierbei aber um Unterlagen, die in der Hoheit der Gemeinden liegen. Entsprechend kann eine Ablieferung an den Kanton aufgrund der geltenden gesetzlichen Grundlagen nicht verfügt werden. Aufgrund der oftmals mangelnden Bereitschaft der Gemeinden, Daten in ihrer Hoheit an den Kanton abzuliefern, verzichtet der Regierungsrat darauf, Burgerrodel und Bürgerregister von Gemeinden einzufordern.

Betreffend Einsichtnahme in Bürgerregister und Burgerrodel ab 01.01.1876 (Blatteröffnung)
siehe Antwort auf Frage 3.

Verteiler

– Grosser Rat