



Regierungsrat

Luzern, 17. Juni 2022

ANTWORT AUF ANFRAGE

A 831

Nummer: A 831
Protokoll-Nr.: 804
Eröffnet: 21.03.2022 / Justiz- und Sicherheitsdepartement

Anfrage Estermann Rahel und Mit. über die digitale Langzeitarchivierung im Kanton Luzern

Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschliesslich auf den Zuständigkeitsbereich des Staatsarchivs, das heisst auf die digitale Langzeitarchivierung (dLZA) der Luzerner Behörden und ausgewählter nichtstaatlicher Akteure.

Im Zug der digitalen Transformation hat sich die Archivpraxis verändert. Insbesondere die dLZA findet nicht mehr ausschliesslich «im Archiv» oder erst nach einer Übergabe «ans Archiv» statt. Um die dLZA sicherzustellen, beteiligt sich das Staatsarchiv zum Teil federführend an der Schaffung der dazu notwendigen Voraussetzungen – zum Beispiel in diesen Bereichen:

- Die schweizerische Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen ([KOST](#); finanziert durch eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen). Das Staatsarchiv war 2002 Mitbegründer der KOST.
- Als kantonale Fachstelle für Records Management (zu Deutsch: Schriftgutverwaltung) prägt das Staatsarchiv seit 2006 die Einführung und den organisatorischen Betrieb des kantonalen Geschäftsverwaltungssystems [CMI mit GEVER-Methodik](#).
- Das Staatsarchiv ist seit zwei Jahrzehnten aktiv in den entsprechenden Arbeitsgruppen des Berufsverbands [Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare](#) (VSA) und des [Vereins eCH](#) (Erarbeitung und Weiterentwicklung mehrerer Standards im Bereich Records-Management, Langzeitarchivierung und Schnittstellen).

DLZA beginnt bei der Entstehung digitaler Unterlagen und begleitet diese in den Verwaltungssystemen bis zur Übernahme und dauerhaften Sicherung in den Systemen des Archivs. Das Staatsarchiv nimmt während des gesamten Lebenszyklus der kantonalen Informationen Einfluss auf Organisationsformen («Aktenführung») sowie auf akten- respektive datenführende Systeme. Seit 2020 ist es diesbezüglich bereits bei der Beschaffung neuer Systeme involviert und prüft deren Funktionalität nach fachspezifischen Gesichtspunkten.

Zu Frage 1: Welche Dokumente und Akten, die digital langzeitarchiviert werden müssen oder sollen, fallen im Kanton Luzern an?

Das Staatsarchiv übernimmt Unterlagen aus allen kantonalen Organen sowie von privater Seite, wenn es deren Inhalte als aus rechtlichen oder historischen Gründen archivwürdig bewertet. Das kantonale Archivgesetz spricht von Unterlagen und meint damit seit 2001 Daten

respektive Informationsobjekte unabhängig von ihrer Form oder vom System, in dem sie geführt werden.

Es fallen dadurch alle Formen von digitalen Unterlagen an, da die kantonale Verwaltung gemäss Geschäftsverwaltungs- und Digitalstrategie heute im Wesentlichen digital arbeitet. Neben den in GEVER-Systemen abgelegten Geschäftsfällen werden je nach Aufgabe auch Datenbanken, Pläne oder audiovisuelle Unterlagen produziert (vgl. Frage 2). Entscheidend für die dLZA ist in jedem Fall die Bedeutung der durch die Daten dokumentierten Aufgabe.

Zu Frage 2: Wie werden diese Dokumente und Akten bisher aufbewahrt? Welche Stellen sind dabei involviert?

Unterlagen, die vom Staatsarchiv als archiwürdig bewertet werden, müssen diesem zum geeigneten Zeitpunkt in geeigneter Form zur Übernahme übergeben werden (Archivgesetz, [SRL Nr. 585](#)/Archivverordnung [SRL Nr. 586](#)). Dazu müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Sie müssen in einem entsprechenden System geführt werden ([SRL Nr. 36](#), §13) und das System muss über eine adäquate Exportfunktion oder Archivschnittstelle verfügen.

Archiwürdige Unterlagen werden von allen kantonalen Organen geführt. Diese verwenden dazu entweder Systeme, die wie das GEVER-System CMI verwaltungsübergreifend zur Verfügung stehen oder spezialisierte Fachapplikationen wie etwa reine Datenbanken oder unstrukturierte Datenbanken mit Archivschnittstelle. Zu Letzteren zählt neben CMI auch eBage+ (elektronisches Baugesuch).

Die wichtigsten Unterlagen werden in CMI geführt und können in guter Qualität ins dLZA übernommen werden. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich Fachanwendungen und Shares, für die Speziallösungen gefunden werden müssen, falls sie archiwürdige Unterlagen enthalten. Aus Sicht des Staatsarchivs sind organisatorische Regeln – zum Beispiel die Verpflichtung, Dokumente manuell in CMI zu transferieren – und technisch einfache Lösungen vorzuziehen.

Aus der Perspektive der dLZA sind Fachsysteme mit gemischten Eignern eine besondere Herausforderung. So weist die Baugesuchapplikation eBAGE+ auf Veranlassung des Staatsarchivs eine «geteilte» Schnittstelle auf, die sowohl das Staatsarchiv als auch die betroffene Gemeinde bedienen kann. Das Staatsarchiv geht aktuell davon aus, dass es keine digitale Archivierung für Gemeinden übernehmen kann oder darf.

In Diskussion ist die Archivierung von Transaktionsdaten aus gemeinsamen Einrichtungen (z.B. Service-Portal) oder Daten aus der neuen Volksschullösung, etwa im Bereich Sonderschulung oder Förderung, in dem auch der Kanton tätig ist – dies wird man in der entsprechenden Gesetzgebung berücksichtigen müssen. Ferner können spezialisierte Fachanwendungen von mehreren Kantonen gemeinsam betrieben werden (beispielsweise Handelsregister oder Strafverfolgung). In solchen Fällen gestaltet sich die Lösungssuche komplex.

Mehrere Dienststellen wie etwa das Veterinäramt oder das Zivilstandswesen arbeiten fachlich in Datenbanken des Bundes. Zuständig ist hier grundsätzlich das Bundesarchiv, die Kantone übernehmen in diesem Fall teilweise ergänzende, lokal wichtige Unterlagen.

Einen weiteren Spezialfall bilden Systeme, zu denen der Bund eine Spezialgesetzgebung erlässt. Dies kann etwa im Bereich Geoinformation (Dienststelle Raum und Wirtschaft) bedeuten, dass die betroffene Dienststelle selber für die dauernde Datenhaltung (inklusive Historisierung und Zurverfügungstellung) verantwortlich ist. Das Staatsarchiv beschränkt sich in diesem Fall darauf, einzelne «Produkte» zu übernehmen, etwa die kantonalen Übersichtspläne (früher noch ausgedruckt, jetzt in digitaler Form).

Aktuell ist eine Vernehmlassung zu den Daten der amtlichen Vermessung. Während hier das Staatsarchiv bereits digitale Daten übernommen hat, werden neu die zuständigen Grundbuch- und Vermessungsämter sowie die Staatsarchive angehalten, sich gemeinsam der dauernden Archivierung der Mutationsdaten anzunehmen.

Zu Frage 3: Welche Konzepte plant der Kanton Luzern, um die digitale Langzeitarchivierung sicherzustellen? Gibt es dabei Synergien mit anderen Institutionen, Gemeinden und/oder Kantonen?

Das Staatsarchiv plant die dLZA nach dem allgemein anerkannten OAIS-Referenz-Modell (Open Archival Information System, ISO-14721) und wird wie alle öffentlichen Archive nur Daten, aber keine Applikationen oder Hardware archivieren.

Synergien können im engeren Archivbereich durch die konzeptionelle Zusammenarbeit mit anderen Archiven im Rahmen von KOST und eCH und Anwender-Arbeitsgruppen der eingesetzten Software (hauptsächlich auf Ebene der Kantone) erzielt werden. Speziell interessant erscheint dabei ein vom Bundesarchiv angebotenes Kooperationsmodell, das ganze Dienstleistungsblöcke im Bereich Datenhaltung und Vermittlung («digitaler Lesesaal») umfasst. Dessen Weiterentwicklung könnte auch für das Staatsarchiv Luzern interessante Perspektiven beinhalten.

Die in der Einleitung erwähnten Koordinationsstellen und Vereine ermöglichen Synergien vor allem im Bereich der fachlichen Methodik. Während die Zusammenarbeit unter staatlichen Archiven sehr eng ist, konnte die Kooperation mit Gemeinden nur beratend erfolgen, da für eine weitergehende Zusammenarbeit der gesetzliche Auftrag fehlt (§ 1 Archivgesetz).

Zu Frage 4: Welche Tools kommen für die digitale Langzeitarchivierung in Frage? Werden sie vom Kanton selbst entwickelt, eingekauft oder von anderen Akteuren übernommen?

Das vom Staatsarchiv beschaffte System scopeOAIS ergänzt das bereits eingesetzte Archivinformationssystem. Es steht beim Bund, in zahlreichen kantonalen Archiven sowie in grösseren kommunalen Archiven im Einsatz. Dabei werden in Teilbereichen Fremdtools aus dem Open-Source-Bereich (d. h. Software, deren Quellcode öffentlich ist) eingesetzt, z.B. für die Bildkonvertierung oder die Verwaltung des Datenspeichers. Im Rahmen der «Aufnahme» steht als Option zusätzlich ein Umwandlungs-Tool zur Verfügung, mit dem auch in CMI und eBAGE+ Dateien in archivfähige Formate gerendert werden. Zusätzlich zum lizenzierten System können kostenlose Werkzeuge vom Bundesarchiv und von der KOST übernommen werden.

Zu Frage 5: Mit welchen Kosten rechnet der Kanton für den Aufbau der digitalen Langzeitarchivierung?

Die externen Kosten für den Aufbau des dLZA-Systems als Ergänzung zum bestehenden Archivinformationssystem wurden im entsprechenden Projektkredit bereits zwischen 2014 und 2016 investiert. Dazu fallen seither jährliche Kosten für Wartung und Updates an, welche in den jeweiligen Globalbudgets enthalten sind. Es war keine zusätzliche Hardware erforderlich. Die bestehende Infrastruktur der DIIN kann verwendet und mit weiteren Dienststellen geteilt werden.

Zu Frage 6: Welches sind die Risiken, sollte der Kanton in den nächsten Jahren keine strukturierte digitale Langzeitarchivierung aufbauen?

Sollte der Kanton Luzern mittelfristig nicht in der Lage sein, seine Daten rechtlich und technisch standardkonform aufzubewahren, besteht die Gefahr einer umfassenden Rechtsunsicherheit, da keine Gewähr mehr dafür besteht, dass man in Bedarfsfall auf einmal gefasste Entscheide und Urteile zurückgreifen kann respektive, dass diese vor Gericht keine Beweiskraft mehr hätten. Ebenso zu erwähnen ist das Risiko eines umfassenden kulturellen Gedächtnisverlusts.

Zu Frage 7: Wie hängt die digitale Langzeitarchivierung mit den Grossprojekten «Digitaler Kanton» beziehungsweise der Luzerner Digitalisierungsstrategie zusammen?

Der [Planungsbericht B 108](#) zum digitalen Wandel sieht unter anderem die Erarbeitung einer Strategie zur «Information Governance» vor (Kapitel 4.7.1). Das Staatsarchiv hat diesen Vorschlag initiiert im AFP 2019–2021 und seither aktiv vorangetrieben.

Um die dLZA sicherzustellen, gestaltet das Staatsarchiv diesen Prozess aktiv mit. Ein zusammen mit der Staatskanzlei und unter Mitwirkung weiterer Akteure aus dem Bereich Informationsmanagement formulierter Strategieentwurf soll auf Ende 2022 der Regierung vorgelegt werden.

Grundsätzlich betrachtet das Staatsarchiv die Digitale Transformation weniger als Projekt denn als Daueraufgabe. Die Organe und ihre Systeme brauchen eine dauerhafte und praxisorientierte Begleitung von Seiten des Informationsmanagements (ein Begriff, der zunehmend seinen Vorgänger Records Management ablöst). Ein digitales Langzeitarchiv ist vom diesbezüglichen Reifegrad der «aktenproduzierenden» Stellen abhängig. Dieser kann gemessen werden (z.B. mit dem vom Staatsarchiv mitentwickelten Standard eCH-0232, der bereits 2021 von der Finanzkontrolle eingesetzt wurde). Informationsmanagement ist allerdings eine Verbundaufgabe der gesamten Verwaltung.