

Strategie für das Staatsarchiv

Bericht der Regierung vom 15. März 2016

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
2 Das Staatsarchiv des Kantons St.Gallen	3
2.1 Charakterisierung und Abgrenzung	3
2.2 Funktionen	4
2.2.1 Sichern, bewerten, erschliessen, Zugang sicherstellen	4
2.2.2 Veränderte technologische Rahmenbedingungen	4
2.3 Chancen	4
2.3.1 Vermittlung und Aufarbeitung öffentlichen Handelns	4
2.3.2 Unterstützung von Gemeindearchiven	5
2.3.3 Digitaler Informationszugriff	5
2.4 Risiken	5
2.5 Das Staatsarchiv heute	6
2.5.1 Das Schadenereignis 2014	6
2.5.2 Bestandessituation	6
2.5.3 Know-how und Personalentwicklung	7
2.5.4 Informationstechnologie	8
2.5.5 Vermittlung	8
2.6 Zwischenfazit	8
3 Handlungsbedarf bezüglich räumlicher Entwicklung	9
3.1 Mangelhafte dezentrale Infrastruktur und fehlende Ausrüstung	9
3.2 Prekäre Platzverhältnisse bedingen Ad-hoc-Dispositionen	10
4 Massnahmen für die räumliche Entwicklung des Staatsarchivs	10
4.1 Langfristige bauliche Massnahmen	10
4.2 Mittelfristige Massnahmen als Zwischenlösung	11
4.2.1 Räumliche Zwischenlösung	11
4.2.2 Organisatorische und personelle Zwischenlösung	11

Zusammenfassung

Der Kantonsrat beauftragte die Regierung mit der Gutheissung des Postulats 43.14.08 «Strategie für das Staatsarchiv» zum Staatsarchiv, zu seiner Strategie und baulichen Entwicklung Bericht zu erstatten. Staatsarchive sind in ihrer klassischen Funktion als «Gedächtnisinstitution» zentrale Säulen staatlichen Handelns. Sie haben insbesondere in der Informations- und Wissensgesellschaft aktuelle technologische Entwicklungen in ihre Aufgabenerfüllung einzubeziehen: Zeitgemässes Aktenmanagement ist dabei ein ebenso bedeutendes Thema wie die elektronische Langzeitarchivierung und die Vermittlung des kulturellen Erbes unter Einbezug aktueller technologischer Möglichkeiten. Um diese Herausforderungen aufzunehmen, hat das Staatsarchiv des Kantons St.Gallen in den vergangenen Jahren viel in den Aufbau der entsprechenden Fachkompetenz investiert und Standards mitentwickelt. Die räumliche Entwicklung hielt mit der technischen aber nicht Schritt. Im Gegenteil: Die Regierung legte bereits im Jahr 2014 in ihrer Antwort auf die Interpellation 51.14.17 «Staatsarchiv St.Gallen: Raum- und Bauproblematik» dar, dass sich an der unbefriedigenden Raumsituation des Staatsarchivs seit dem Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission aus dem Jahr 2004 nichts Entscheidendes verbessert hat. Vielmehr hat sich die räumliche Problematik seither weiter akzentuiert. Die angespannte finanzielle Situation des Kantons verhinderte auch in jüngster Zeit diesbezüglich dringend notwendige Fortschritte. Neben massiven räumlichen Mängeln im Bereich des Schutzes der Archivalien sind es die bestehende räumliche Verteilung der Institution auf mehrere Standorte, die inadäquaten Platzverhältnisse in Kombination mit fehlender Infrastruktur sowie die Anfälligkeit gegenüber Elementarschäden, die heute einen an modernen Massstäben orientierten Archivbetrieb sehr schwierig gestalten. Damit ist die Erfüllung von Art. 3 des Gesetzes über die Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1; abgekürzt GAA) grundsätzlich in Frage gestellt. Angesichts der Dringlichkeit der Bereitstellung neuer Räume für das Staatsarchiv beabsichtigt die Regierung, zeitnah eine Bauvorlage ausarbeiten zu lassen.

Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zum Postulat 43.14.08 «Strategie für das Staatsarchiv».

1 Ausgangslage

In der Novembersession 2015 hiess der Kantonsrat das Postulat 43.14.08 «Strategie für das Staatsarchiv» gut. Im Postulat wird einleitend festgestellt, dass der bauliche Zustand des Staatsarchivs ungenügend und ausserdem die Raumkapazitäten in wenigen Jahren erschöpft sind. Die Regierung wurde beauftragt, in einem Bericht darzulegen, wie das Archivgut am jetzigen Standort sicher verwahrt, in welcher Weise die Schätze des Stiftsarchivs vor ähnlichen Schadenereignissen wie jenem, von dem das benachbarte Staatsarchiv im Jahr 2014 betroffen war, geschützt werden können und wie die Regierung angesichts der Tatsache, dass die Raumreserven des Staatsarchivs nur noch wenige Jahre ausreichen, vorgehen wolle. Zusätzlich wurde die Regierung eingeladen, die infrastrukturelle, finanzielle und personelle Ausstattung des Staatsarchivs in Bezug auf den langfristigen Erhalt des Archivguts zu beurteilen.

Bereits im Jahr 2003 wurde die ungenügende Raumsituation des Staatsarchivs in der Regierung behandelt: Am 11. Juni 2003 beschloss sie, eine Studie zur Weiterentwicklung des Staatsarchivs

erstellen zu lassen. Im Jahr 2004 hielt der Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission zur Staatsverwaltung fest (Seite 20 ff.): «Ohne eine grundsätzliche Lösung – Neubau oder Umbau? – bleiben die Probleme des Staatsarchivs bestehen bzw. werden sich in naher Zukunft zusätzlich [...] verschärfen.» Mehrere Studien prüften ab dem Jahr 2004 im Auftrag des Departementes des Innern bzw. des Baudepartementes Varianten der baulichen Erweiterung am derzeitigen Standort.¹ Eine umfassende Um- oder Neugestaltung wurde aber nie umgesetzt, sondern mehrmals verschoben. Lediglich mittels Einbau von Rollregalen und eines grösseren Aussenmagazins konnte der schlechte magazinräumliche Zustand des Staatsarchivs leicht verbessert werden. Die Regierung machte im Jahr 2014 in ihrer Antwort auf die Interpellation 51.14.17 «Staatsarchiv St.Gallen: Raum- und Bauproblematik» erneut deutlich, dass sich an der unbefriedigenden Raumsituation des Staatsarchivs seit dem Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission aus dem Jahr 2004 nichts Entscheidendes verbessert hat.

2 Das Staatsarchiv des Kantons St.Gallen

2.1 Charakterisierung und Abgrenzung

«Wer die Vergangenheit nicht kennt, kann die Gegenwart nicht verstehen und die Zukunft nicht gestalten.» Die Worte Helmut Schmidts bringen die Funktion eines Archivs auf den Punkt: Archive stellen die Überlieferung von Dokumenten der öffentlichen Organe mit hoher historischer oder dauerhafter rechtlicher Bedeutung sicher und wirken in diesem Sinn orientierungs- und schliesslich identitätsstiftend.

Während Bibliotheken publiziertes Schriftgut fokussieren, halten die Quellen der Archive das Alltagsgeschehen «im Originalton» fest und geben es über Generationen authentisch weiter. Archivalien sind keine Publikationen, sondern sie erwachsen aus dem Handeln natürlicher Personen oder von Kollektiven wie etwa Firmen, Staaten oder anderen Gemeinwesen. Daraus ergeben sich einige Charakteristiken: Zumeist sind Archivalien Unikate, also einmalig. Das verschafft ihnen einen besonderen Wert (obwohl ihre Erscheinungsformen meist schlicht sind). Bei Archivalien wird weniger das einzelne Dokument fokussiert als vielmehr deren Zusammenspiel, wobei das Ensemble der Dokumente, die zu einem Geschäft gehören, von zentraler Bedeutung ist. Deshalb spricht man im Zusammenhang mit Archivgut oft von Akten oder Dossiers. Für das Verständnis von Archivalien ist auch ihre Beziehung zum «Hersteller», seiner Funktion und seinem Umfeld wichtig. Diese Zusammenhänge zu wahren oder aufzuzeigen, ist Teil der archivischen Sicherungs- und Erschließungsarbeit.

Ein Teil der archivischen Überlieferung – insbesondere bei öffentlichen Archiven – sind Geschäftsunterlagen, die aufgrund rechtlicher Bestimmungen noch lange nach Bearbeitungsschluss verlässlich sicherzustellen sind. Der Grossteil der Unterlagen wird jedoch nicht wegen unmittelbarer gesetzlicher Normen, sondern aufgrund seiner individuellen oder gesellschaftlichen Bedeutung in Archiven sichergestellt.

Der Auftrag des Staatsarchivs ist im Gesetz über Aktenführung und Archivierung des Kantons St.Gallen vom 19. April 2011 (sGS 147.1; abgekürzt GAA) geregelt. Mit diesem Erlass hat sich der Kanton St.Gallen zur zeitgemässen Gestaltung der Aktenführung und Archivierung verpflichtet. Das Gesetz behandelt archivische Arbeitsschritte ebenso wie die Schnittstelle zum Datenschutz und die Regeln für den Zugang zum Archivgut. Zudem wird darin das Staatsarchiv als fachlich unabhängige Institution definiert, da dieses über die Gewaltentrennung hinweg für alle staatlichen

¹ (1) Studie über die Weiterentwicklung des Staatsarchivs St.Gallen. Schlussbericht. 28. September 2004 [In Kombination mit Studie:] (2) Weiterentwicklung Staatsarchiv Kt. St.Gallen. Verfasser: Bruno Bossart; (3) Projekt Einbau von zusätzlichen Büros im 2. UG des Kt. Staatsarchivs St.Gallen. 28. Februar 2007. Verfasser: Bruno Bossart; (4) Machbarkeitsstudie Neubau Staatsarchiv St.Gallen. 31. Januar 2008. Verfasser: Bruno Bossart.

Organe, die öffentlich-rechtlichen Anstalten des Staates und in Teilbereichen auch für die Gemeinden zuständig ist und auch in einem sensiblen Bereich zwischen öffentlichen und privaten Interessen handelt.

2.2 Funktionen

2.2.1 Sichern, bewerten, erschliessen, Zugang sicherstellen

Staatliche Archive haben die Aufgabe, die wesentlichen Geschäftsunterlagen des betreffenden Staatswesens zu sichern, zu bewerten, zu erschliessen und zeitlich unbeschränkt, verlässlich (z.B. vor Manipulation geschützt) und nachvollziehbar zugänglich zu erhalten. Lediglich rund fünf bis zehn Prozent der «Aktengesamtproduktion» eines Staates sind für das jeweilige Archiv bestimmt. Alle anderen Unterlagen sind kurz- bis mittelfristig zu vernichten (kassieren; z.B. Dokumente mit zeitlich begrenzter Aufbewahrungspflicht). Der Ausleseprozess der wenigen Prozente – das Bewerten – ist die fachliche «Königsdisziplin» der Archivarinnen und Archivare. Für den inhaltlichen Wert des jeweiligen Aktenangebots ist es nicht bedeutend, in welcher physischen Beschaffenheit (z.B. digital oder analog) es vorliegt. Konservatorische und weitere Sicherungsmassnahmen garantieren den langfristigen Erhalt des Archivguts, seine Echtheit und den rechtskonformen Gebrauch archivierter Informationen. In einem demokratischen Rechtsstaat muss zudem jeder Bürger und jede Bürgerin die Möglichkeit haben, staatliche Entscheidungen und staatliches Handeln überprüfen zu können, wobei schutzwürdige Interessen Dritter zu berücksichtigen sind. Staatliche Archive sind in diesem Sinne Schlüsselstellen behördlicher Logistik, die massgeblich zum Funktionieren des jeweiligen Staatswesens beitragen und das Vertrauen in Behörden und Verwaltung mittragen.

2.2.2 Veränderte technologische Rahmenbedingungen

Die nach internationalen Standesregeln durchzuführende Erschliessung von Unterlagen hat insbesondere den Entstehungskontext zu würdigen. Auf diese Weise sollen Kundinnen und Kunden, staatliche Organe, Kontrollbehörden, an Geschichte Interessierte oder Einwohner und Einwohnerinnen möglichst unabhängig, gezielt und zunehmend digital auf das Archivgut zugreifen können. Mit der Digitalisierung gewinnt der einfache Zugang auch im Sinn der «Vermittlerrolle der Archive» an Bedeutung. Eine qualitativ hochstehende Schriftgutverwaltung ist wichtige Voraussetzung, damit Unterlagen rasch und korrekt bewertet, ein geordneter Übernahmeprozess vollzogen und eine inhaltlich aussagekräftige und speditiv Erschliessung (Nachordnen und Verzeichnen der übernommenen Unterlagen) durch das Archiv erfolgen kann. Diese Aufgabe wird mit der elektronischen Geschäftsbearbeitung immer bedeutender.

2.3 Chancen

2.3.1 Vermittlung und Aufarbeitung öffentlichen Handelns

Archive sind zentral für die Geschichte. Die Auseinandersetzung mit geschichtlichen Fragestellungen ist heute – oft auch wegen des erleichterten Zugangs – Alltag: Besonders soziale Entwicklungen des 19. und 20. Jahrhunderts beschäftigen nicht nur Einzelne, sondern die Gesellschaft insgesamt. Unterlagen aus den Archiven ermöglichen die Auseinandersetzung mit der Frage «Wie war es wirklich?», Archive mit ihren authentischen Beständen stehen deshalb oft am Beginn der «Vermittlungskette». In jüngster Zeit zeigte sich dies bei der Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder, teils damit in Zusammenhang stehend, bei der Geschichte der Psychiatrie. Gleichzeitig ist das öffentliche Bewusstsein um die Funktion der staatlichen Archive für Demokratie und Rechtsstaat in den letzten rund 20 Jahren auffallend gewachsen, bzw. hat sich die Tendenz hin zu mehr Transparenz auch über vergangenes öffentliches Handeln als gesamtgesellschaftlicher Trend verfestigt. Das Staatsarchiv leistet in diesen Diskussionen mit Vergangenheitsbezug durch die individuelle Betreuung bzw. Begleitung in Recherchefällen entscheidende Dienste zur Erkenntnisgewinnung und Wahrheitsfindung.

2.3.2 Unterstützung von Gemeindearchiven

Viele historisch oder rechtsstaatlich wichtige Quellen liegen in den Gemeindearchiven. Diese verfügen – von Ausnahmen abgesehen – kaum über besonders ausgebildetes Personal. Ohne Schulungen und andere Unterstützungsangebote des Staatsarchivs ist es für viele Gemeinden eine Herausforderung, ihren gesetzlichen Auftrag in Aktenführung und Archivierung zu erfüllen. Private Dienstleister sind nur für Teilbereiche geeignet, dieses Manko auszufüllen. Verluste an wertvollem Kulturgut sind bereits eingetreten. Ein Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit sind Aktenverluste zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Derzeit verfügt das Staatsarchiv über keine dedizierten Personalressourcen, um die Gemeinden angemessen zu unterstützen. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 wurden 20 dafür vorgesehene Stellenprozente gestrichen. Mittelfristig ist aus fachlicher Sicht die Schaffung von Personalressourcen zur Unterstützung der Gemeinden klar angezeigt. Vorstellbar wären dabei Modelle, in denen mehrere Gemeinden zusammen eine Archivstelle schaffen, die aufgrund des Fachwissens dem Staatsarchiv angegliedert würde.

Das Staatsarchiv ermöglicht es zudem Privaten, ihr Archivgut, sofern diesem kantonale Bedeutung zukommt, im Staatsarchiv zu sichern.

2.3.3 Digitaler Informationszugriff

Die Kundschaft des Staatsarchivs wird sich sowohl bezüglich ihrer sozialen Zusammensetzung als auch in ihrem (Recherche-)Verhalten absehbar verändern (z.B. «Social Media»-Nutzer; vgl. auch Abschnitt 2.2.2). Daraus ergeben sich für das Staatsarchiv Innovationschancen. Diese komplexe Herausforderung wird derzeit unter anderem im Projekt «Digitaler Lesesaal» bearbeitet. In diesem Zusammenhang sollen digitale Bestände und auch nachträglich zu digitalisierende zentrale bzw. besonders häufig nachgefragte analoge historische Quellen (z.B. Ratsprotokolle) und attraktive Bild- oder Tondokumente über das Internet recherchierbar gemacht werden.² Die dafür notwendigen Informatikinvestitionen im Staatsarchiv (zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags; z.B. Speicherplatz, Datenpflege, Migration) führen dabei zu Minderausgaben in allen anderen Verwaltungsstellen (zentrale Archivierung). Als Konsequenz davon weisen die Informatikbetriebskosten eine steigende Tendenz auf.

2.4 Risiken

Den Aufgaben und Chancen stehen verschiedene Risiken gegenüber. Auch weil Archive eher zurückhaltende, oft im Hintergrund wirkende Einrichtungen sind, gelangen ihre personellen, infrastrukturellen und räumlichen Erfordernisse oft spät in den Fokus der Öffentlichkeit. Schriftgut und Archivgut sind fragil. Verluste ereignen sich manchmal rasch, oft jedoch eher schleichend, unspektakulär und öffentlich unbemerkt. Meist sind sie irreversibel. Beispielsweise führen knappe Personalressourcen dazu, dass Aktenbildner nicht mehr ausreichend betreut werden und Überlieferungslücken entstehen. Oder die Bestände werden zwar ins Archiv gebracht, dort aber nicht erschlossen. Sie bleiben dann unzugänglich. Manchmal ist auch ihr physischer Erhalt wegen mangelnder Pflege gefährdet. Können staatliche Archive ihren Auftrag nicht erfüllen, riskiert das Staatswesen Geschichtsverlust und die irreversible Schädigung seiner (kulturellen) Identität. Vor allem aber werden rechtliche und politische Grundlagen und das in sie gesetzte Vertrauen der Einwohner und Einwohnerinnen beeinträchtigt. Deshalb ist der Rechtsstaat verpflichtet, sein «Landesarchiv» kontinuierlich funktionstüchtig und zukunftsfähig zu erhalten.

Neben der Sicherung von elektronischen wie von Papierakten muss das Staatsarchiv sein elektronisches Magazin kontinuierlich und ohne Unterbrüche betriebsfähig halten und ausbauen. Die Informationstechnologie und ihr zunehmender Einsatz in der kantonalen Verwaltung erfordern, dass das spezifische Know-how, das Dienstleistungsangebot für die öffentlichen Organe sowie

² Dies hat in Abstimmung mit der kantonalen E-Government-Strategie zu erfolgen.

weitere Arbeitsprozesse und die IT-Infrastrukturen im Staatsarchiv ständig aktualisiert werden. Beispielsweise müssen die Formate der archivierten Unterlagen sorgfältig überwacht und nötigenfalls Migrationen durchgeführt werden. Das Halten von archivierten Unterlagen bleibt im elektronischen Umfeld ein dynamischer Prozess. Die Datenmengen (neben Text auch Audio und Video), für die das Staatsarchiv direkt verantwortlich ist, werden in den nächsten Jahren rasch wachsen, und die Komplexität der technisch-infrastrukturellen und organisatorischen Anforderungen wird zunehmen. Ohne elektronische Schriftgutverwaltung besteht ferner das Risiko, dass die öffentlichen Organe IT-Ablagen und elektronische Dossiers nicht mehr abschliessen und keine rechtskonformen Aussonderungen von Unterlagen vornehmen, was zu datenschutzrechtlich bedenklichen Situationen und Rechtsunsicherheit führt und zusätzlich grosse Kosten generiert.

2.5 Das Staatsarchiv heute

Das Staatsarchiv blickt trotz räumlicher Probleme und begrenzter Ressourcen auf erfolgreiche Jahre zurück. Im Vergleich zur Situation im Jahr 2004 sind die Kernaufgaben gestärkt. Nach wie vor sehr problematisch ist die Raumsituation, entsprechend dringlich eine nachhaltige Lösung.

2.5.1 Das Schadenereignis 2014

Eine besondere Herausforderung stellte das dem Postulat 43.14.08 zu Grunde liegende Schadenereignis im Sommer 2014 dar. Grund dafür war eine durchgerostete, über 40-jährige Stahl-Leitung (stecknadelgrosse Öffnung). Das Risiko bei Leitungen mit diesen Eigenschaften ist bekannt und ein erneutes, ähnliches Ereignis kann trotz fachmännischer Instandhaltung nicht ausgeschlossen werden. Weil oftmals Leitungen in den Wänden und Decken unzugänglich eingebaut wurden, können die tatsächliche Leitungsführung nur angenommen und allfällige Altersschäden nur mit Verzögerung entdeckt werden. So fand auch in diesem Fall das Wasser seinen Weg über eine grössere Distanz unglücklicherweise bis ins Staatsarchiv. Selbstverständlich nimmt das Schadenrisiko bei älteren Bauten zu, ist jedoch auch bei Neubauten nie restlos auszuschliessen.

Der entstandenen Beeinträchtigung des Regelbetriebs des Staatsarchivs durch den Wasserschaden konnte mittels baulicher («Auffangwannen» mit elektronischen Wasserdetektoren), personeller (besondere Notfall-Organisation) und zeitlicher Massnahmen (sofortige Notfall- und Erhaltungsmassnahmen³) entgegen gewirkt werden. Am Grundproblem (Lager-, Platz- und spezifischen Spezialistenmangel) hat sich aber seit dem letzten Bericht keine Verbesserung eingestellt. Aufgrund der Erkenntnisse erhebt das Baudepartement den voraussichtlich grösseren Instandsetzungsbedarf und bringt diesen im Genehmigungs- und Budgetprozess ein.

Aufgrund des Schadenereignisses haben Staats- und Stiftsarchiv ihren diesbezüglichen Dialog intensiviert. Für die Räume des Stiftsarchivs wurden dieselben baulichen, personellen und zeitlichen Massnahmen getroffen wie im Staatsarchiv, so dass über die Decke eintretendes Wasser aufgefangen und Alarm ausgelöst werden kann. Zusätzlich wurden für den wertvollen Buchbestand des Stiftsarchivs (3000 Handschriften) 345 Konservierungs- und Evakuationskisten aus Holz hergestellt, die nun in einem neuerlichen Schadensfall die rasche Evakuierung sämtlicher Bestände des Stiftsarchivs ermöglichen.

2.5.2 Bestandessituation

Das Staatsarchiv hat in den vergangenen Jahren seine konventionellen Bestände auf ihren Erhaltungszustand hin überprüft und darauf aufbauend eine spezifische Erhaltungspolitik samt Massnahmenplan entwickelt. Sämtliche Bestände wurden auf ihre physische Verfassung hin untersucht und die einzuleitenden restauratorischen Massnahmen priorisiert. Entsprechend liegt nun ein gut begründetes mehrjähriges Erhaltungs- bzw. Restaurierungsprogramm vor. Besonders vom Zerfall

³ Die Behebung der Schäden an den Archivalien (betroffen waren 50 Laufmeter) verursachte Kosten von rund 150'000 Franken.

bedroht sind beispielsweise Fotoformen oder das säurehaltige Papier aus der Zeit von zirka 1830 bis 1970, das wesentliche Teile des Gesamtbestands des Staatsarchivs ausmacht. Für die nächsten Jahre und Jahrzehnte, gilt es, Konservierungs- und Restaurierungsmassnahmen kontinuierlich umzusetzen, um die historischen Bestände kommenden Generationen übergeben zu können. Wichtig ist, verschmutzte, bereits magazinierte Altbestände und ebensolche Neuablieferungen zu reinigen. Zudem ist bei einem Grossteil des Archivguts die Papierentsäuerung vorzunehmen.

Das Ersatzdigitalisieren vor allem von Fotodokumenten, die sich im Original langfristig nicht mehr erhalten lassen, ist eine weitere notwendige Massnahme. Daneben restaurieren externe Spezialisten auch wertvolle Einzelstücke wie beispielsweise Pergamenturkunden oder alte Filme in aufwändigen Spezialverfahren.

In den vergangenen zehn Jahren erarbeitete das Staatsarchiv zudem für rund 70 Prozent der Dienststellen der kantonalen Verwaltung und Behörden sogenannte Bewertungsmodelle. Diese Organe verfügen nun über «begründete Vereinbarungen», wann sie welche Unterlagen dem Staatsarchiv anzubieten bzw. abzuliefern haben bzw. wann diese vernichtet werden dürfen. Durch eine strenge Bewertungspraxis hat das Staatsarchiv heute ein Input-Output-Gleichgewicht erreicht: Über einen längeren Zeitraum hinweg wird der gleiche Umfang an Unterlagen übernommen wie neu erschlossen. Dadurch werden keine langfristig unbearbeiteten Ablieferungen «aufgetürmt». Das Wachstum des Staatsarchivs fällt wegen seiner ausgebildeten Bewertungskompetenz gemäss Archivstatistik im Vergleich zu anderen grossen Archiven ohnehin massvoll und für den Kanton St.Gallen entsprechend kostengünstig aus.

2.5.3 Know-how und Personalentwicklung

Das Staatsarchiv hat sich in den vergangenen Jahren bezogen auf die Tätigkeiten und damit verbunden auf die Kompetenzprofile stark verändert und entwickelt. Das Team aus Fachhistorikerinnen und -historikern, Informatikern sowie Informations- und Dokumentationsspezialistinnen hat umfangreiche Altlasten (namentlich die unbearbeiteten Bestände im sogenannten Zwischenarchiv/Aussenlager) aufgearbeitet und um rund drei Laufkilometer massiv abgebaut.

Der (Plan-)Stellenbestand mit 1'160 Stellenprozenten ist seit dem Jahr 2010 unverändert. Hingegen wurde im Rahmen des Entlastungsprogramms 2013 der zur Verfügung stehende Aushilfskredit um Fr. 100'000.– gekürzt, was nicht nur den Verzicht auf die Unterstützungsarbeiten für die Gemeinden bedeutete, sondern auch eine bedeutende Reduktion der Konservierungs- und Restaurationsmassnahmen nach sich zog. Im gleichen Zug musste die Sicherung, Erschliessung und Erhaltung audiovisueller Informationsträger gestoppt werden. Für andere Erschliessungs-, Reinigungs- und Digitalisierungsprojekte (die zum gesetzlichen Kernauftrag des Staatsarchivs gehören) wurden in den letzten Jahren regelmässig Mittel aus dem Lotteriefonds bewilligt.

Die angespannte Ressourcensituation zeigt sich auch im interkantonalen Vergleich, insbesondere bezüglich der Anzahl festangestellter Personen gemessen an der Einwohnerzahl: Das Staatsarchiv St.Gallen belegt im Jahr 2014 den 22. Rang von 26 Kantonen.

Insbesondere im Vergleich mit den üblichen Vergleichskantonen (Graubünden, Luzern, Thurgau) zeigt sich der Kanton St.Gallen als deutlich schlechter ausgestattet. Trotz dieser angespannten Ressourcensituation sehen die staatlichen Stellen im Staatsarchiv eine kompetente Organisation für die Unterstützung bei der Unterlagenarchivierung, dem auch hochsensible Akten übergeben werden (z.B. Unterlagen der Strafverfolgungsbehörden). Diese Wertschätzung teilen kommunale Organe und Private: Das bringt es mit sich, dass dem Staatsarchiv zuweilen sehr wertvolle Archivalien von ausserhalb der kantonalen Behörden und der Verwaltung angeboten werden. So erhielt es etwa zwei wichtige st.gallische Landstadtarchive (Rheineck und Lichtensteig) geschenkt bzw.

werden ihm namhafte Archive aus privater Hand übergeben.⁴ Auf diese Weise wird wertvolles Kulturerbe des Kantons nachhaltig gesichert und zugänglich gemacht.

2.5.4 Informationstechnologie

Bei der Entwicklung von Lösungsschritten für die elektronischen (Langzeit-)Archivierung ist das Staatsarchiv schweizweit und auch international massgeblich beteiligt: Es hat etwa das Programm der nationalen Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST, angesiedelt im Schweizerischen Bundesarchiv in Bern) in den letzten Jahren geprägt. Ebenso hat es den Fachaustausch im internationalen Arbeitskreis «Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen» mitgestaltet. In diesem zukunftssträchtigen Bereich des Archivfachs wurden pionierhafte Entwicklungsarbeiten geleistet. Vor wenigen Monaten konnte das Staatsarchiv sein eigenes Magazin zur Aufnahme von rein digitalen Archivalien mit ersten Übernahmen elektronischer Verwaltungsablieferungen operativ in Betrieb nehmen.

Zudem ist der Gesamtbestand des Staatsarchivs mit geringen Ausnahmen mittels weit über 500'000 Verzeichnungseinheiten in einem modernen Archivinformationssystem detailliert erschlossen. Weite Teile der Verzeichnisse sind via Internet abfragbar, was besonders bei digitalisierten Unterlagen im visuellen Bereich attraktiv für die Kundschaft ist. Auch wenn heute bereits ein massgeblicher Teil der Nutzung via Internet läuft, bleiben die Möglichkeit des persönlichen Kontakts und der Besuch des Lesesaals von Bedeutung. Im Gegenteil: Räumlichkeiten für eine zeitgemässe Vermittlung (wie multimedialer Vortragssaal, Besprechungszimmer), aber auch zur Bereitstellung der Grundlagen (moderne Arbeitsplätze und Technikräume usw.) sind notwendige, in weiten Teilen noch fehlende Infrastruktur, um den Ansprüchen der Kundschaft gerecht zu werden.

2.5.5 Vermittlung

Darüber hinaus hat das Staatsarchiv in den vergangenen Jahren die Öffentlichkeitsarbeit intensiviert. Das Staatsarchiv veranstaltet Ausstellungen und wirkt bei verwaltungsinternen Weiterbildungen mit. Mitarbeitende des Staatsarchivs sind vielfach Autorinnen und Autoren in Fachzeitschriften, oder sie referieren an Veranstaltungen zu historischen, archivfachlichen oder informationswissenschaftlichen Themen. Die historische Buchreihe «St.Galler Kultur und Geschichte» wird in erneuerter Form weitergepflegt. Stark gewachsen ist zudem das Interesse an Gruppenführungen durch das Staatsarchiv.

2.6 Zwischenfazit

Das Staatsarchiv St.Gallen erfüllt eine Kernaufgabe staatlichen Handelns. Es tut dies professionell, was sowohl intern wie extern anerkannt ist, und leistet auch wichtige Grundlagenarbeit auf dem herausfordernden Gebiet der elektronischen Archivierung und der Informatisierung. Die internen «Hausaufgaben» wurden in den vergangenen Jahren gemacht, was sich unter anderem im vergleichsweise nur geringen Laufmeterzuwachs und der Akzeptanz bei den Partnern des Staatsarchivs zeigt. Die räumliche, personelle und finanzielle Ausstattung des Staatsarchivs hält mit dieser Entwicklung aber bei Weitem nicht mit. Für einen gemessen an den skizzierten Herausforderungen entsprechend ausgerüsteten Betrieb mangelt es dem Staatsarchiv heute an diversen räumlichen Notwendigkeiten wie zum Beispiel ausreichende Arbeits-, Lager- und Technikräume einerseits, Beratungs-, Vermittlungs- und Schulungsräume andererseits. Beispielhaft zeigt dies auch der Restaurierungskredit, der nicht nur ein unterdurchschnittliches Wachstum ausweist, sondern im Jahr 2013 eine Kürzung erfuhr und heute gerade noch Fr. 80'000.– beträgt (Jahr 2011 bis 2013: Fr. 100'000.–). Am deutlichsten wird aber die unbefriedigende personelle Ressourcensituation, wenn man sich die Position des Kantons St.Gallen im letzten Quintil im interkantonalen Vergleich vergegenwärtigt.

⁴ Sie machen heute rund 10 Prozent der Archivbestände aus.

Der entstandenen Beeinträchtigung des Regelbetriebs des Staatsarchivs durch den Wasserschaden im Jahr 2014 konnte zwar mittels baulicher («Auffangwannen» mit elektronischen Wasserdetektoren), personeller (besondere Notfall-Organisation) und zeitlicher Massnahmen (sofortige Notfall- und Erhaltungsmassnahmen) entgegen gewirkt werden. Am Grundproblem (Lager-, Platz- und spezifischer Spezialistenmangel) hat sich aber seit dem letzten Bericht keine Verbesserung eingestellt. Dadurch wird der Betrieb logistisch stark beeinträchtigt und man riskiert so weitere (Elementar-)Schäden und die Reputation der Institution. Der unmittelbare räumliche Handlungsbedarf und die davon abgeleiteten mittel- und langfristigen Massnahmen werden nun im Folgenden dargestellt.

3 Handlungsbedarf bezüglich räumlicher Entwicklung

Der Bericht der Staatswirtschaftlichen Kommission aus dem Jahr 2004, die Antwort auf die Interpellation 51.14.17 «Staatsarchiv St.Gallen: Raum- und Bauproblematik», die Elementarschäden in einzelnen Räumen des Staatsarchivs vom Sommer 2014 sowie das Postulat 43.14.08 «Strategie für das Staatsarchiv» machen alle zusammen deutlich, dass die Erfüllung der Kernaufgabe des Staatsarchivs nach Art. 15 GAA aufgrund der mangelhaften räumlichen Situation grundlegend in Frage gestellt ist. Der Kanton St.Gallen riskiert, einen verfassungsmässigen Kernauftrag nicht mehr adäquat erfüllen zu können: Verschiedene von den Verantwortlichen und Dritten schon mehrfach aufgezeigte Mängel und Unzulänglichkeiten bedrohen die «sichere» und «dauerhafte Aufbewahrung von Archivgut». Auch aus dem Vergleich mit Referenzobjekten anderer Kantone (z.B. Staatsarchiv Thurgau oder das geplante Archiv von Basel-Stadt) lässt sich ein akuter Handlungsbedarf für das Staatsarchiv ableiten.

3.1 Mangelhafte dezentrale Infrastruktur und fehlende Ausrüstung

Die Räumlichkeiten des Staatsarchivs und die aktuell 14 festangestellten Archivmitarbeitenden sind auf mehrere Standorte in der Stadt St.Gallen verteilt. Das Hauptarchiv mit Schutzräumen und den sonstigen Archivmagazinen sowie mehrere Büros befinden sich im Nordflügel des Regierungsgebäudes, weitere Büros sind im «Gartenhaus» (Klosterhof 7) untergebracht, dazu kommt das sogenannte Aussenmagazin am Stadtrand. Die dadurch gesteigerten Logistikanforderungen verursachen Mehrkosten und bringen weitere bekannte Nachteile dezentraler Organisationsformen mit sich: erhöhter Koordinations- und Planungsaufwand, ein erhöhtes Risiko von Schäden an Archivgut beispielsweise durch Klimaschwankungen oder eines Informationsverlustes durch transportbedingte Schäden, Verlust durch Einbruch und/oder Vandalismus. Die dezentralen Räumlichkeiten beeinträchtigen einen der Bedeutung entsprechenden öffentlichen Auftritt der Institution Staatsarchiv und erschweren durch die Logistik den Archivierungsauftrag erheblich.

Sowohl im Aussenmagazin als auch in den Obergeschossen des Nordflügels des Regierungsgebäudes und in den Kulturgüterschutzmagazinen (ebenfalls Regierungsgebäude) sind die infrastrukturellen Bedingungen ungenügend. Der Wasserrohrbruch im September 2014, bei dem rund 50 Laufmeter Akten beschädigt wurden, und die zwar tauglichen, aber dennoch behelfsmässigen Erneuerungsarbeiten und Schutzmassnahmen an der Magazininfrastruktur in den Kulturgüterschutzräumen bilden dabei den offensichtlichsten Beweis. Grundsätzliche Mängel der Bausubstanz in Kombination mit inadäquater räumlicher Ausstattung binden einerseits knappe Ressourcen für uneigentliche Aufgaben und behindern Arbeiten, welche zu den wesentlichen eines Staatsarchivs gehören. Es fehlen beispielsweise Klimazonen für Bildmaterial, Platz und Ausrüstung für Restaurationsarbeiten, eine Quarantänezone, angemessene Publikumsräume sowie dringend benötigte Umschlags- und Lagerräume. Die prekären Platzverhältnisse lassen einen zeitgemässen Betrieb eines Staatsarchivs im Kanton St.Gallen nicht zu.

3.2 Prekäre Platzverhältnisse bedingen Ad-hoc-Dispositionen

Der noch freie Platz in den Archivräumen im Regierungsgebäude wird noch für rund drei Jahre reichen: Der Zuwachs an Archivalien beläuft sich auf durchschnittlich 150 bis 200 Laufmeter je Jahr, bei einem Gesamtumfang von zirka acht bis zehn Laufkilometern (Stand Ende 2015). Die momentanen Laufmeter-Leerstände belaufen sich auf rund 500 Meter. Spätestens ab dem Jahr 2018 ist das Staatsarchiv nicht mehr in der Lage, einen wesentlichen Teil seines Kernauftrags in der erforderlichen Weise zu erfüllen. Zusätzlich fehlen für die notwendigen Erhaltungsmassnahmen (vgl. dazu auch Abschnitt 2.5) im Staatsarchiv wichtige Räumlichkeiten, weshalb im Fall eines Neubaus wenigstens eine (Papier-)Restaurierungswerkstätte einzuplanen sein wird. Vordringlich müsste jedenfalls der Restaurierungskredit, wie obig erwähnt, erhöht werden, da gegenwärtig selbst einfachere Arbeiten an teurere Dritte vergeben werden müssen. Ausserdem wäre möglichst rasch eine fixe Hilfsstelle für die Aktenreinigung zu budgetieren. Durch den fehlenden Raum für Anlieferungsabfertigung, Lagerbestände, Quarantäneakten (oberirdisch), für Werk- und Arbeitsplätze, für Restauration und Reinigung entstehen allgemein nicht nur unnötige Mehrkosten für Ad-hoc-Massnahmen und provisorische Lösungen, sondern es wird auch einmaliges Kulturgut gefährdet. Zahlreiche andere Kantone begegneten diesen Herausforderungen und Bedürfnissen in den vergangenen Jahren durch Neu- und Erweiterungsbauten. Die aktuellsten sind der Kanton Basel-Stadt mit einem Neubauprojekt, für das der Projektwettbewerb Ende 2015 entschieden wurde, und Appenzell Ausserrhoden sowie Thurgau, welche ihre Neubauten im Jahr 2013 beziehungsweise im Jahr 2012 eingeweiht haben.

4 Massnahmen für die räumliche Entwicklung des Staatsarchivs

4.1 Langfristige bauliche Massnahmen

Die ungenügenden räumlichen und betrieblichen Bedingungen des Staatsarchivs lassen sich mit den bereits umgesetzten und geplanten Sicherheitsmassnahmen im Nordflügel des Regierungsgebäudes nur kurzfristig verbessern. Für das Staatsarchiv wird deshalb eine nachhaltige Lösung mit einem Neubau an einem neuen Standort geplant. Die Planungsarbeiten dazu sollen im Rahmen der Investitionsplanung aufgenommen werden, um dem Staatsarchiv als Gedächtnis des Kantons aufgabengerechte Bedingungen im Sinn von Art. 3 GAA zu bieten. Zeitgemässe und ausreichende Archivräume umfassen einen Lesesaal mit Empfang, Büroarbeitsplätze, Erschliessungsarbeitsplätze, Werkstätten für Restaurierung und weitere Arbeitsbereiche, einen Quarantäneraum, Magazinräume (darin auch Spezialmagazine für besondere Medien wie Foto/Film oder digitale Archivalien), Serverräume und Technikräume, Besprechungs- und Sitzungszimmer, einen Saal für Vorträge, Schulungen und Ausstellungen, ein Materiallager sowie eine adäquate Anlieferung.

Das Publikumsaufkommen bedingt eine vom öffentlichen und privaten Verkehr gut erschlossene Lage. Folgende Argumente sprechen zudem für eine Konsolidierung der bestehenden räumlichen Kapazitäten an einem Standort und gegen eine weiterhin bestehende Aufteilung auf mehrere Standorte:

- logistischer Mehraufwand bedingt mehr Personal, organisatorischen und zeitlichen Mehraufwand;
- die Benutzerfreundlichkeit ist stark reduziert: z.B. Wartefristen und andere Komplikationen bei der Akteneinsicht;
- Transport von Archivgut zwischen verschiedenen Standorten bringt sicherheitstechnische und konservatorische Probleme;
- zwei bis drei Standorte bedingen teilweise doppelte Infrastrukturen (zusätzliche Kosten);
- die Zusammenarbeit des Teams von rund 15 Mitarbeitenden leidet.

Am Standort Regierungsgebäude muss weder für die Identität und Auftragserfüllung des Staatsarchivs noch für die Identität des Stiftsbezirks festgehalten werden. Folgende Argumente sprechen für einen Standort in der Stadt bzw. im Stadtzentrum:

- Erreichbarkeit der Verwaltung durch die Archivmitarbeitenden: Beratungs- und Sicherungsfunktion des Staatsarchivs für alle Behörden, Dienststellen und öffentlich-rechtliche Institutionen des Kantons finden teilweise in den Organisationseinheiten vor Ort statt. (Zeit- und Transportkosten, Flexibilität);
- Erreichbarkeit des Archivs durch die Behörden und die Verwaltung: Konsultation archivierter Bestände durch den Aktenproduzenten;
- Zugänglichkeit des Staatsarchivs für private Kunden, Archivbenutzung, Ausstellungen, Vorträge, Schulungen, Seminare;
- Das Staatsarchiv soll in der Hauptstadt sichtbar sein, es ist die Aktendrehscheibe der Verwaltung und erfüllt eine wichtige Querschnittsfunktion;
- Nähe zu Archiven, Bibliotheken, Schulen und anderen (kulturellen) Partnerinstitutionen (Synergien und Zusammenarbeit). Das Staatsarchiv als kulturelle Institution sollte in ein gewisses kulturelles Umfeld eingebettet sein.

Notwendig ist folglich ein einziger Standort. Von Vorteil ist ein Standort in der Stadt St.Gallen. Raumprogramm und Standort werden noch aufeinander abzustimmen sein.

4.2 Mittelfristige Massnahmen als Zwischenlösung

4.2.1 Räumliche Zwischenlösung

Zwischen dem Zeitpunkt, an dem sämtliche Magazinressourcen im Nordflügel ausgeschöpft sein werden, und dem bereits in der Antwort auf die Interpellation 51.14.17 in Aussicht gestellten Bezug eines Neubaus wird sich ein Zeitraum von acht bis zehn Jahren ergeben (Jahre 2017 bis 2025/27). Auch während dieser Periode muss das Staatsarchiv in der Lage bleiben, seinen Auftrag zu erfüllen, insbesondere Neuzugänge rasch zu erschliessen, in archivtaugliche Räume (Klima usw.) zu bringen, und der Zugang für Nutzerinnen und Nutzer muss gewährleistet sein. Das Aussenmagazin ist in seiner jetzigen Ausstattung dafür ungeeignet. Im Jahr 2015 führte das Baudepartement deshalb eine Studie durch mit dem Ziel, Lösungen vorzuschlagen, inwieweit die Verhältnisse im Aussenmagazin verbessert werden können, damit die Lokalität bis zur Neubaulösung für die Aufbewahrung auch wertvollen Archivguts tauglich ist.

Ebenso sind die Erfordernisse an eine Nutzung der ausgelagerten Archivalien vor Ort bzw. an einen Transportdienst vom externen Magazin in den Lesesaal des Staatsarchivs und allenfalls weitere provisorisch einzurichtende Infrastrukturen zu berücksichtigen. Im Budget 2017 ist ein entsprechender Realisierungskredit für ein adäquates Aussenmagazin einzuplanen. Das Provisorium soll auf Anfang 2018 der Nutzung übergeben werden und bezüglich Kapazität (ausgelegt auf Übernahmemengen für einen Zeitraum von acht bis zehn Jahren), Sicherheit und klimatischen Bedingungen den Anforderungen möglichst optimal entsprechen.

4.2.2 Organisatorische und personelle Zwischenlösung

In den Jahren von heute bis zum Bezug eines Neubaus müssen sowohl Sachkredite als auch der Personalkredit des Staatsarchivs der Aufgabe des Erhalts angepasst werden. Sollten räumliche Zwischenlösungen ab dem Jahr 2017 – insbesondere die Verbringung grosser Mengen von Archivgut in ein taugliches Aussenmagazin – das Staatsarchiv personell und anderweitig (z.B. durch regelmässiges Ausheben von ausgelagerten Beständen bzw. Aktenverkehr in den Lesesaal) zusätzlich belasten, sind entsprechende Mittel auf dem Budgetweg einzustellen. Anzustreben ist zudem die bereits erwähnte Anstellung einer 100-Prozent-Hilfskraft ausschliesslich für Reinigungsarbeiten an Beständen.

5 Weiteres Vorgehen

Wie in Abschnitt 4.2.1 erläutert, steht als unmittelbare Massnahme die Planung eines adäquaten Provisoriums im Aussenlager für das Staatsarchiv im Vordergrund. Diese Planungen werden im Baudepartement und im Departement des Innern vorangetrieben, so dass die zusätzlichen Flächen spätestens ab dem Jahr 2018 zur Verfügung stehen sollen. Arbeitsgrundlage ist der Bericht des Hochbauamtes «Aussenlager Staatsarchiv – Erweiterung Provisorium».

Basierend auf der in diesem Bericht dargelegten baulichen und räumlichen Situation und der absehbaren Entwicklung des Staatsarchivs in den nächsten Jahren, beabsichtigt das Departement des Innern, unter Einbezug des Baudepartementes im Jahr 2016 mit der Projektinitiierung und der Projektskizze (vgl. Bericht 40.13.03 «Neugestaltung des Immobilienmanagements des Kantons St.Gallen» sowie die Immobilienverordnung, sGS 733.1) für einen Neubau als Ersatz des bisherigen Staatsarchivs zu beginnen.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Benedikt Würth
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär