

Ausführung staatlicher Aufgaben und Kompetenzen durch private Verbände und Institutionen durch Kooperation oder Delegation: Archivierungsfragen

Ausgangslage

Die Archivierung des Schriftgutes nichtstaatlicher Institutionen, die in Delegation die Übernahme öffentlicher Aufgaben erfüllen, ist weitgehend nicht geregelt. Besteht Handlungsbedarf, gibt es Handlungsmöglichkeiten?

Aktuelle Situation

"Die exekutive Staatstätigkeit ... wird nicht nur durch staatliche Organe ausgeübt. Schon im 19. Jahrhundert und seither je länger je mehr sind auch ausserhalb des Staatsapparates stehende Institutionen ... zur Durchführung von Regierungs- und Verwaltungsaufgaben zugezogen worden," schreibt Erich Schärer.¹ Als nichtstaatliche, mit Kompetenzdelegationen betraute Institutionen können Handelsgesellschaften, Genossenschaften, Vereine, Stiftungen und andere Rechtsträger auftreten.

Besonders augenfällig ist die Funktion der Verbände, die im politischen System der Schweiz bekanntlich eine bedeutende Funktion einnehmen.² Sie erfüllen verschiedenste soziale und wirtschaftliche Aufgaben, übernehmen gar öffentliche Funktionen. "Damit gewinnen Verbände vielfach eine Bedeutung, die weit über ihre Stellung als politische Vertretung bestimmter Gruppeninteressen hinausgeht."³ In vielen Bereichen übernehmen sie eigentliche Ordnungsfunktionen:

- sie werden beim Vollzug staatlicher Massnahmen mitbeteiligt
- sie übernehmen bestimmte öffentliche Aufgaben.

¹ Erich Schärer: Die systematische Kompetenzenkartei des Bundesarchivs, Studien und Quellen 2, Veröffentl. des Schweiz. Bundesarchivs, Bern 1976, S. 123f.

² Siehe dazu: Peter Farago: Verbände als Träger öffentlicher Politik. Aufbau und Bedeutung privater Regierungen in der Schweiz, Diss. Uni Zürich, Grusch 1987. - Peter Farago, Hanspeter Kriesi (Hg.): Wirtschaftsverbände in der Schweiz. Organisation und Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden in vier Sektoren der Industrie, Grusch 1986. - Ulrich Klöti (Hg.): Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 2, Bern/Stuttgart 1984, S. 178ff., 184f. - Walter Steinmann: Zwischen Markt und Staat. Verflechtungsformen von Staat und Wirtschaft in der Schweiz, Diss. Konstanz 1988. - H. Werder: Der parastaatliche Bereich in der schweizerischen Demokratie. Ein Problemaufriss, in: ORL, DISP 57(1980), S. 9-13. - Parastaatliche öffentliche Verwaltung, in: ORL, DISP 55 (1979), diverse Beiträge. - Martin Lendi, Robert Nef: Erfüllung öffentlicher Aufgaben ohne Staat, in: ORL, DISP 54 (1979), S. 23-36. - Beat Hotz: Die Zusammenarbeit von Staat und Verbänden bei der Erfüllung wirtschaftspolitischer Aufgaben. Der Verflechtungsbereich zwischen Staat und Wirtschaft als Forschungsgegenstand, in: ORL, DISP 54 (1979), S. 37-44. -

³ Klöti (Anm. 1), S. 178.

Kompetenzdelegationen sind vor allem im wirtschaftlichen Bereich und bei der Erfüllung humanitärer Aufgaben nachzuweisen oder als weitere Beispiele:

- im beruflichen und berufspolitischen Bereich
(Berufsverbände, Gewerbeverband, Gewerkschaften; Ärztesellschaften, Anwaltsverbände, Schweiz. Ingenieur- und Architektenverein SIA usw.)⁴
- in wettbewerbspolitischer Hinsicht
(z.B. Kartellfunktionen)⁵
- im Bereich der Sozialbeziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer
(Gesamtarbeitsverträge, Ausgestaltung der Sozialpartnerschaft, Konfliktregelung usw.)

Auf die bedeutende Mitwirkung der gewerblichen Berufsverbände bei der Regelung und dem Vollzug der gewerblichen *Berufsbildung* hat die KoKo schon hingewiesen (siehe B 3).

Dazu kommen verbandseigene Weiterbildungsinstitutionen oder Fachschulen. Von zentraler Bedeutung ist der Schweiz. kaufmännische Verband (SKV). Der SKV ist der rechtliche Träger der meisten kaufmännischen Berufsschulen. "Durch die Betreuung der - vom Staat subventionierten - kaufmännischen Berufsschulen erfüllt der SKV öffentliche Funktionen wie dies in vergleichbarem Ausmass bei keiner anderen Arbeitnehmerorganisation der Schweiz zu beobachten ist."⁶ - Zu erwähnen sind aber auch etwa der Zentralverband Schweiz. Milchproduzenten, der Schweizerische Elektrotechnische Verein (SEV), Verein schweiz. Maschinenindustrieller, Schweiz. Baumeisterverband usw.

Der Bereich der Aussenwirtschaftspolitik soll hier vorerst ausser Betracht gelassen werden, weil im Rahmen der Archivierung vor allem Bundesstellen betroffen sein dürften. Ebenso wird der Komplex Umweltschutz ausgeklammert.⁷

Beurteilung der Aufgabendelegation

Die Kooperation mit, ev. sogar Delegation öffentlicher Funktionen an Interessenorganisationen entlastet den Staat von einer grossen Zahl von Aufgaben, zu deren aller Erfüllung er gar nicht in der Lage wäre. In der Literatur wird zudem darauf hingewiesen, dass durch die Übertragung von Aufgaben die Mitwirkung und Mitverantwortung der direkt Betroffenen angesprochen werden kann. Die Gefahr einer einseitigen Interessenberücksichtigung, vor allem bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Wirtschaftsverbände, sollte aber nicht unterschätzt werden.⁸

⁴ Siehe dazu: Ursula Brunner: Rechtsetzung durch Private. Fragen zu einem Teilaspekt parastaatlicher Aufgabenerfüllung, in: ORL, DISP 62 (1981), S. 21-26.

⁵ Siehe dazu: B. Hotz: Politik zwischen Staat und Wirtschaft. Verbandsmässige Bearbeitung wirtschaftspolitischer Probleme und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Aktivitäten des Staats im Falle der Schweiz, Diessenhofen 1979.

⁶ Klöti (Anm. 1), S. 180.

⁷ Siehe dazu: Georg Iselin: Erscheinungsformen der Kooperation von Staat und Privaten im Umweltschutz, in: ORL, DISP 57(1980), S. 23-25. - Charbel Ackermann: Kooperation Staat-Wirtschaft. Ein Fall im Bereich des Umweltschutzes und seine Lokalisierung in einem allgemeineren Problemkreis, in: ORL, DISP 54 (1979), S. 45-49.

⁸ H. Vogel: Die Schweiz. Aussenwirtschaftspolitik: Domäne halbstaatlicher Verwaltungs- und Entscheidungsformen, ORL-Forschungsbericht: Parastaatliche Verwaltung, Projektbericht 15(1981),(mimeo).

A Nachweis von Delegationen in der Kompetenzenkartei des Schweizerischen Bundesarchivs

Die Kompetenzenkartei des BAR gibt zahlreiche Hinweise auf Delegationen. Die nachfolgende Auflistung zeigt, welche Kantone bzw. Institutionen in welchen Bereichen tätig sind. Es handelt sich nachfolgend um eine erste Übersicht (Stand Ende 1993).⁹

Signatur K'Kartei	Sachbetreff/Institution	Betroffene Kantone/ Regionen
AS 1976, 2003	AHV Ausgleichskassen (AIV)	alle Kte
	Ao Leistungen an Auslandschweizer, 1945-	alle Kte.
236:2-01	Ausgleichskassen	alle Kte.
	IV: Regionalstellen	alle Kte.
641.3:3-01	IV: Ausgleichskassen	alle Kte.
836:1-01	AHV/EL	alle Kte.
	Interkantonale Kontrollstelle für Heilmittel (IKS)	alle Kte.
	Schweiz. Stiftung pro Senectute	alle Kte.
AS 1924, 62	Schiffsregisterämter	mehrere Kte.
	Flughäfen	mehrere Kte.
	Rheinschiffahrtsamt	BS
	Rheinhafen Basel-Kleinhüningen	BS
	Arbeitsamt (ca.1910-1919)	Zürich, Stadt
	Herdebuchstelle für das schweiz. Braunvieh, 1935-	LU
	Herdebuchstelle für das Freiburger Schwarzfleckvieh, Grangeneuve, 1936-	FR
	Herdebuchstelle für das Simmentaler Fleckvieh, Bern, 1936-	BE
	Zentralstelle für das Käserei- und Stallinspektionswesen, 1931-	Kantons- oder Verbandsgebiet
1965, 493, Art. 5 Abs 1 1972 aufgehoben	Technische Aufsicht über Rohrleitungen	SG, GR (BD)
	Stiftung "Trieur", Brugg, 1920er Jahre	AG
52:232	Berner Alpenbahn-Gesellschaft	

⁹ Erich Schärer: Die systematische Kompetenzenkartei des Bundesarchivs (wie Anm. 1), S. 123f.

951.2:11-02	Darlehenskasse Schweiz.Eidgenossenschaft	
427-04	Forschungsstellen im Strassenbau	
951.2:2-01	Gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften	
211.4:5-15	Grundbuchgeometer	
812.1:23-01	Internationales Komitee vom Roten Kreuz	
921:5-01	Kantonale Fachstellen für Umweltschutz und Naturschutz	
951.2:4-01	Kommissär bzw. Aufsichtskommission Banksanierungen	
819-01	Kontrollstellen für technische Einrichtungen und Geräte, die vorwiegend in Betrieben benützt werden	
819-01	Kontrollstellen für technische Einrichtungen und Geräte, die vorwiegend ausserbetrieblich benützt werden	
429-01	Meteorologisches Zentralbüro	
935.2-01	Nationale Vereinigung zur Förderung des Fremdenverkehrs	
52:232-03,04	Radio Schweiz AG	
935.1:5-01,02	Schweiz. Gesellschaft für Hotelkredite, Zürich	
852-02	Schweiz. Hilfs- und Kreditorengenossenschaft für Russland, Genf	
935.2-01	Schweiz. Verkehrszentrale, Zürich (Schweiz. Zentrale für Verkehrsförderung)	
822.3:1-02	Schweiz. Zentrale für Heimarbeit	
642.4-07	Schweiz. Zentrale für Kohleneinfuhr, Basel	
445-01	Schweiz. Gesellschaft für Erhaltung historischer Kunstdenkmäler	
519-02	Schweiz. Verein für Gas- und Wasserfachmänner	
519-02	Sekretariat des Verbandes Schweiz. Elektrizitätswerke	
852-01	Vereinigung der Russlandschweizer, Zürich	
812.1	Zentrale für internationale Hilfsaktionen an die Zivilbevölkerung	
935.1:02 AS 1922, 538	Stickerei-Treuhand-Genossenschaft, 1922-	Ostschweiz
AS 1932, 833	Genossenschaft Krisenfonds der schweiz. Schiffliohnstickerei, 1932-	Ostschweiz
AS 1943, 383	Genossenschaft Solidaritätsfonds der schweiz. Schifflistickerei, 1943-	Ostschweiz
	"Uhrenkantone":	Uhrenkantone
	- Vollzugsorgane 1921-1924	
	- ASUG	
	- Schweiz. Treuhandstelle für Kleinindustrielle der Uhrenindustrie, 1933-1944	
	- Uhrenkammer, 1934-	
	- Fidor, 1934-1951	

935.1:1-01 AS 1921, 309	Schweiz. Hotel-Treuhand-Gesellschaft, Zürich
	Schweiz. Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft, 1922-1924
935.3:4-03 AS 1936, 502	Schweiz. Zentralstelle für überseeisches Siedlungswesen, 1936-1939
AS 1936, 502	Schweiz. Vereinigung für Innenkolonisation und industrielle Landwirtschaft, 1936-1940
	Schweiz. Zentralstelle für Handelsförderung, Zürich, Lausanne, 1927- Ursprungszeugnisstellen, 1916- Hilfsstellen, 1947- Schweiz. Stiftung für das Alter, 1929- Schweiz. Stiftung für die Jugend, 1939-
431:7-01	SUVA, Luzern

B Beispiele von Kooperation in den Kantonen (Bereich Landwirtschaft)

Eine enge Verflechtung von Staat und Verbänden ist vor allem in der Landwirtschaft festzustellen (siehe dazu KoKo-Papier G 9).¹⁰ Art. 120 des Landwirtschaftsgesetzes vom 3. Oktober 1951 umschreibt die Eigenart einer solchen Delegation:

"Der Bund und die Kantone können Firmen und Organisationen in geeigneter Weise zur Mitwirkung beim Vollzug des Gesetzes heranziehen oder zu diesem Zwecke geeignete Organisationen schaffen.

Die Mitwirkung dieser Firmen und Organisationen steht unter staatlicher Aufsicht. Die von ihnen übertragenen Aufgaben und Befugnisse sind von der zuständigen Behörde zu umschreiben. Über ihre Geschäfts- und Rechnungsführung haben sie dieser Behörde Rechenschaft abzulegen."

Am Beispiel des Kantons St.Gallen - die Zusammenstellung gilt inhaltlich aber für alle Kantone - sind im Bereich Landwirtschaft folgende Delegationen nachzuweisen:¹¹

Landwirtschaftliche Berufsbildung und Beratung

SR 910.1.; SR 915.1.; Kt. SG: sGS 611.21

Art. II,1: Organisation der Berufslehre, Durchführung der Lehrlingsprüfungen richten sich nach den Reglementen des *Schweizerischen Landwirtschaftlichen Vereins*. - Aufsicht obliegt der Kommission für Berufsbildung des *St.gallischen Bauernverbandes*

Bäuerlich-hauswirtschaftliche Berufsbildung und Beratung

SR 915.2; Kt. SG: sGS 611.23

Art. I,1: Organisation und Aufsicht durch *Bäuerinnenvereinigung des Kts. St.Gallen*

Beteiligung des Kantons an einer st.gallischen Hilfs- und Bürgschaftsgenossenschaft für notleidende Kleinbauern

SR 914.1, SR 914.11, SR 412.12; Kt. SG: sGS 611.55

Art.1: Kt. beteiligt sich (mit andern) an der Gründung einer st.gallischen Hilfs- und Bürgschaftsgenossenschaft (*Landwirtschaftliche Kreditkasse St.Gallen*)

VV zu den Vorschriften über Investitionskredite und Betriebshilfe in der Landwirtschaft

SR 914.1, SR 914.11; Kt. SG: sGS 611.78

Art. I,1: Kreditkasse legt den Verfügungen einen Vorentscheid der *Landwirtschaftlichen Bürgschaftsgenossenschaft des Kts. St.Gallen* zugrunde.

¹⁰ Siehe dazu: Robert Jörin, Peter Rieder: Parastaatliche Organisationen im Agrarsektor, Publikationen des Schweiz. Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, Bd. 26, Bern/Stuttgart 1985. - Peter Rieder, Robert Jörin: Mitverwaltung und Mitverantwortung von parastaatlichen Organisationen als ein Prinzip in der Landwirtschaftspolitik, in: ORL, DISP 57(1980), S. 14-22. -

¹¹ Nicht berücksichtigt werden folgende Institutionen, weil meines Erachtens allein der Bund bzw. das BAR hierfür zuständig sein dürften: die Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung (GSF), die Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF), Zentralverband Schweiz. Milchproduzenten, Schweiz. Käseunion, Schweiz. Zentralstelle für Buttersversorgung (Butyra), Zuckerfabriken.

Milchwirtschaftlicher Kontroll- und Beratungsdienst

SR 916.351.1, s.a. 643.13; Kt. SG sGS 611.8

Art. 1: Träger des milchwirtschaftlichen Kontroll- und Beratungsdienstes ist der "*Milchwirtschaftliche Kontroll- und Beratungsdienst Nordostschweiz*" (gehören u.a. an: Kte. AG, GL, GR, TG, SH, SZ, SG, ZG, ZH + 6 Verbände und Firma Hirz, Hirzel)

Art. 2: Aufsichtskommission

Art. 5: Regionale Zentralstelle in Winterthur

Rebbau

SR 910.1; Kt. SG: sGS 631.31

V über den Schutz und die Förderung des Rebbaues

Art. 5: *Weinbaukommission der Kantonalen landwirtschaftlichen Gesellschaft* steht ... beratend zur Seite.

Bodenverbesserungen

SR 913.1; Kt. SG: sGS 633.11

VV zum Meliorationsgesetz

Art.6: *Vereinigungen*, die sich in ideeller Weise dem *Natur und Heimatschutz* widmen, ist bei der Erarbeitung des Vorprojektes Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen.

Naturschutz

SR 451.; Kt. SG: sGS 671.1

Art. 21: In wichtigen Fragen des Schutzes ... werden auch *Vereinigungen* angehört, die sich in ideeller Weise dem *Naturschutz* widmen.

C Archivierungsvorschläge

Vorbemerkung: Ob ein rechtlicher Anspruch öffentlicher Archive auf Schriftgut privater Organisationen, das aus öffentlich delegiertem (staatlichem) Auftrag entstanden ist, besteht, wurde kürzlich im Auftrag des Bundesarchivs durch ein Gutachten an einem Einzelfall abgeklärt. Der Entscheid war negativ. Allerdings besteht die Vermutung, dass die "Übung am falschen Objekt" erfolgt ist.

Bundesarchiv

Das Bundesarchiv will bis zum Erlass neuer archivrechtlicher Bestimmungen die zuständige Amtsstelle bzw. die aktenführende (private) Stelle vom Nutzen und Sinn einer Abgabe an das BAR zu überzeugen versuchen; de lege ferenda, d.h. im Vorentwurf für ein BAR-Gesetz soll die Anbietepflicht für Akten aus Delegationen von Bundesaufgaben - analog zum Datenschutzgesetz - postuliert werden.

Staatsarchive

Es ist denkbar, dass das Bundesarchiv Schriftgut von Delegationen, die einen stark regionalen Bezug haben (Uhren, Textil usw.), interessierten Staatsarchiven (ev. einem einzelnen "Betreuerarchiv) zur Archivierung überlässt.

Die Staatsarchive selber sollten kantonsinterne Delegationen

a) in einem ersten Schritt systematisch erfassen

b) eigene Archivlösungen initiieren.