

Ergänzung zur Weisung des Gemeindeschreiberverbandes über die Aktenführung und Archivierung in der Gemeindeverwaltung

Weisung des Gemeinderates Muster über die Aktenführung bei der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER)

vom

Der Gemeinderat Muster erlässt nachfolgende Weisung über die Aktenführung bei der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) für sämtliche Bereiche der Gemeinde.

1. Geltungsbereich

Diese Weisung regelt die Aktenführung und Archivierung in der Gemeindeverwaltung XY und den dazugehörenden Organisationen.

2. Begriffe

¹ Der Begriff *Aktenführung (Records Management)* bezeichnet die effiziente, systematische Kontrolle und Durchführung der Erstellung, Entgegennahme, Aufbewahrung, Nutzung und Aussonderung von Verwaltungsunterlagen, einschliesslich der Erfassung und Aufbewahrung von Nachweisen und Informationen über aktengestützte Geschäftsabläufe und Transaktionen. Betroffen ist der gesamte Lebenszyklus von Verwaltungsunterlagen von deren Entstehung bis zur Archivierung.¹

² Der Begriff *Geschäftsverwaltung (GEVER)* bezeichnet in der Verwaltung ein organisatorisches und technisches System, das Aktenführung, Ablaufsteuerung (Prozesse) und Geschäftskontrolle (Fristen, Termine) zusammenführt. Es bezweckt die integrierte, medienbruchfreie Abwicklung des Geschäftsverkehrs.

3. Zweck der Aktenführung

¹ Die Aktenführung unterstützt die Geschäftsbearbeitung und sichert die Nachvollziehbarkeit und Transparenz staatlicher Handlungen.

² Sie ermöglicht der Verwaltung

- a. in laufenden Geschäften die Übersicht zu wahren und die Koordination zu gewährleisten (Informations-Management),
- b. sich selbst und den übergeordneten Behörden Rechenschaft abzulegen (Planung, Controlling, Aufsicht),
- c. Dritten (z.B. Akteneinsicht der Betroffenen) oder dem Controlling Rechenschaft über ihre geschäftlichen Aktivitäten abzulegen.

³ Die Aktenführung bildet die Voraussetzung für die rationelle Langzeitarchivierung von archivwürdigen Unterlagen.

¹ Definition gemäss ISO 15489.

4. Grundsätze der Aktenführung

¹ Die Geschäftstätigkeit der Verwaltungseinheiten stützt sich unter anderem auf die ordnungsgemäße Aktenführung. Diese besteht aus der systematischen Aufzeichnung des Geschäftsprozesses (Dossierbildung) sowie der Verwaltung der dabei entstehenden Unterlagen.

² Die Unterlagen müssen authentisch, vollständig und verlässlich sein. Die Gesamtheit der während der Laufzeit eines Geschäfts registrierten Unterlagen und die Prozessinformationen erlauben es, die Geschäftstätigkeit zuverlässig nachzuweisen.

³ Alle mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben der Gemeinde betrauten Personen sind zur ordnungsgemässen Aktenführung verpflichtet.

5. Organisation der Aktenführung

¹ Für die jeweiligen Fachbereiche oder Geschäftsfälle bestimmen die Organisationsvorschriften die zuständige, aktenführende Stelle.

² Organisationsvorschriften regeln in jeder aktenführenden Stelle verbindlich Aufgaben, Zuständigkeiten, Verfahren und Mittel. Sie müssen sicherstellen, dass die in den Anhängen I und II definierten Mindestanforderungen erfüllt werden.

6. Informationsträger und technische Mittel

¹ Die Erstellung der Unterlagen erfolgt mittels gebräuchlicher, archivtauglicher Aufzeichnungsmittel.

² Die eingesetzten technischen Mittel müssen

- a. mit den organisatorischen und technischen Standards der Verwaltung konform sein, insbesondere im Bereich der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER),
- b. den gültigen Sicherheitsanforderungen genügen, insbesondere im Bereich der Informatiksicherheit und des Datenschutzes.

³ Bei der Einführung von neuen technischen Mitteln muss sichergestellt werden, dass Unterlagen aus den abgelösten Systemen weiterhin verwendet und archiviert werden können.

⁴ Unterlagen, die mit Hilfe von kryptografischen Verfahren gesichert wurden, müssen innert nützlicher Frist und mit vertretbarem Aufwand verwendbar gemacht werden können.

7. Archivierung

¹ Die archivwürdigen Unterlagen sind zur Archivierung in archivfähiger Form zu übergeben.

² Die Bewertung (Festlegung der Archivwürdigkeit), Übernahme und Archivierung der Unterlagen richtet sich nach den Bestimmungen des Ordnungssystems.

Muster,

Gemeinderat Muster

Anhang I: Mindestanforderungen an die Aktenführung

Anhang II: Mindestanforderungen an elektronische GEVER- bzw. Records-Management-Systeme

Anhang I

Mindestanforderungen an die Aktenführung

1. Begriffe

¹ Das Ordnungssystem (alt: Registraturplan) bildet alle Aufgaben eines Bereiches ab und verschafft damit einen Überblick über deren Aufgaben. Er stellt die strukturelle Grundlage dar für die Ablage der Unterlagen bzw. die Dossierbildung.

² Die Bearbeitung der Verwaltungsaufgaben erfolgt in Form von *Geschäften*. Das einzelne Geschäft umfasst den Geschäftsprozess und die dazugehörigen Unterlagen. Es besitzt ein eindeutiges Aktenzeichen.

³ Als *Dossier* gilt die Gesamtheit der Unterlagen zu einem Geschäft. Grundsätzlich entspricht ein Dossier einem Geschäft. Durch Zusammenfassen artverwandter Geschäfte bzw. durch Aufteilung von Dossiers in Subdossiers kann diese Grundstruktur den jeweiligen Bedürfnissen angepasst werden. Die Dossierbildung erfolgt auf der Grundlage des Ordnungssystems.

⁴ *Unterlagen* sind alle geschäftsrelevanten Informationen, unabhängig vom Informationsträger, welche bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben der Gemeinde erstellt oder empfangen werden. Dazu gehören auch alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten (z.B. Metainformationen, Historisierungsdaten), die für das Verständnis dieser Informationen und deren Nutzung notwendig sind.

⁵ Als Metainformationen gelten die beschreibenden und technischen Merkmale zum Ordnungssystem, Dossiers und Unterlagen.

2. Organisation der Aktenführung

¹ *Organisationsvorschriften*

Organisationsvorschriften müssen den Aufbau und den Ablauf der Aktenführung verbindlich regeln. Sie müssen von der GEVER-Leitung laufend nachgeführt und regelmässig auf ihre Einhaltung hin überprüft werden.²

² *Ordnungssystem*

Das Ordnungssystem muss nach dem Aufgabenprinzip aufgebaut sein und alle Aufgaben der Verwaltungseinheit umfassen. Es muss angemessen detailliert und ausbaufähig sein sowie eine einheitliche Systematik aufweisen.

³ *Zugriffs- und Bearbeitungsrechte*

Die Zugriffs- und Bearbeitungsrechte müssen im Ordnungssystem klar geregelt sein in Bezug auf die Dossiers bzw. die Unterlagen und die Metainformationen.

⁴ *Schutz und Sicherheit der Unterlagen*

Die Dossiers und Unterlagen müssen mit organisatorischen, technischen und baulichen Massnahmen vor unautorisierter Einsichtnahme und unprotokollierter Veränderung sowie Verlust geschützt werden.

² → GEVER Vorlage Organisationsvorschriften.

⁵ *Aufbewahrung der Unterlagen*

Die Unterlagen müssen so aufbewahrt werden, dass sie während ihres gesamten Lebenszyklus jederzeit bei Bedarf zur Verfügung stehen. Die Aufbewahrungsfrist ergibt sich aus dem Ordnungssystem. Der Lebenszyklus umfasst das Erstellen bzw. Empfangen, die Registrierung und Ablage sowie die Archivierung oder Vernichtung resp. Löschung der Unterlagen.

Den konventionellen und elektronischen Dossiers sind eindeutige Ablagestandorte zuzuweisen. Abweichungen von diesen Standorten müssen nachgewiesen werden.

⁶ *Dossierbildung*

Die geschäftsrelevanten Unterlagen (konventionell oder elektronisch) sind in Dossiers abzulegen. Alle Dossiers müssen dem übergeordneten Ordnungssystem eindeutig zugeordnet sein.

Bei Bedarf können die Dossiers weiter unterteilt werden (z.B. in Subdossiers).

Organisatorische und technische Massnahmen müssen sicherstellen, dass die geschäftsrelevanten Unterlagen eindeutig zugeordnet und nur einmal registriert werden. Die Zuständigkeiten für die Eröffnung und den Abschluss der Dossiers müssen in den Organisationsvorschriften entsprechend klar geregelt werden.

Auch Geschäfte, für die sowohl konventionelle als auch elektronische Unterlagen bestehen (Mischablage, hybride Ablage), sind vollständig zu dokumentieren. Dies ist mit geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen sicherzustellen (z.B. elektronische Inhaltsverzeichnisse, gegenseitige Querverweise).

3. Aktenbildung

¹ Die Geschäftstätigkeit beruht auf dem Prinzip der Schriftlichkeit und findet ihren Niederschlag in der systematischen Aktenbildung. Die Aktenbildung basiert auf den Elementen:

- a. Erstellen und Empfangen von Unterlagen,
- b. Registrieren der geschäftsrelevanten Unterlagen.

Die Aktenbildung unterstützt die Geschäftsbearbeitung und gewährleistet die Nachvollziehbarkeit der Geschäfte. Die Aufzeichnung der Geschäftstätigkeit geschieht durch das Erstellen, Empfangen und Registrieren von Unterlagen.

² Unterlagen erstellen heisst:

- a. Aktivitäten in ihrem Handlungskontext aufzeichnen (z.B. Berichte, Protokolle und Verfügungen verfassen),
- b. den Dossiers Informationen beifügen (z.B. Anmerkungen),
- c. bestehende, registrierte Unterlagen bearbeiten (z.B. neue Versionen generieren).

³ Unterlagen empfangen heisst: Briefpost, Fax und E-Mail usw. in den Geschäftsprozess integrieren.

4. Unterlagen registrieren

¹ Die erstellten und empfangenen Unterlagen müssen nach dem Ordnungssystem mit den entsprechenden Ordnungsnummern registriert werden. Registrieren bedeutet:

- a. Unterlagen einem Geschäft zuordnen (Ordnungsnummer bzw. Dossierlaufnummer, Registraturdatum),
- b. Unterlagen mit weiteren Metainformationen versehen (z.B. Betreff, Absender und Empfänger der Unterlage),
- c. Unterlagen in das Ordnungssystem integrieren.

² Negativlisten und die Bezeichnung nicht geschäftsrelevanten Unterlagen sind Teil der Organisationsvorschriften.

5. Unterlagen verwenden

¹ Für die Geschäftsbearbeitung benötigte Unterlagen müssen für autorisierte Benutzerinnen und Benutzer rasch auffindbar und in ihrem Kontext einsehbar sein.

² Den konventionellen Dossiers in Papierform (Hybriddossier) sind eindeutige Ablagestandorte zuzuweisen.

³ Die Bewegungen von Unterlagen inner- und ausserhalb der Verwaltungseinheit sind zu protokollieren. Dadurch kann jederzeit der Standort der Unterlagen nachgewiesen und der Zugriff kontrolliert werden.

6. Archivierung

¹ Der Zusammenhang der Unterlagen (Dossierstruktur, Beschreibende Daten) muss erhalten bleiben.

Anhang II

Mindestanforderungen an elektronische GEVER- bzw. Records-Management-Systeme

Dieser Anhang präzisiert die Minimalanforderungen aus Anhang I, die an elektronische GEVER- bzw. Records-Management-Systeme gestellt werden müssen. Sie werden in der Folge als *GEVER-System* bezeichnet.

1. Grundsatz

¹ Die Mindestanforderungen an die Aktenführung (Anhang I) gelten sinngemäss auch für

- Elektronische Geschäftsverwaltungssysteme (GEVER),
- Fachanwendungen bzw. datenbankgestützte Informationssysteme mit Records-Management- bzw. GEVER-Komponenten,
- Bestehende Fachanwendungen in Form von Dokumenten-Management-Systemen (DMS).

² Das GEVER-System muss über die gesamte Verwaltung hinweg zentral geführt und koordiniert werden.

2. Standards

¹ Für die Einrichtung und den Betrieb des GEVER-Systems gelten die Organisationsvorschriften.

² Die Organisationsvorschriften basieren grundsätzlich auf den fachlichen Standards der Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST), des Informatikstrategieorgans Bund (ISB) bzw. den entsprechenden eCH-Standards.

3. Grundlegende Prinzipien

¹ Dossierprinzip

Dokumente dürfen nur im Zusammenhang eines Dossiers vorkommen. Die Dossierbildung muss unterstützt werden.

² Registraturplan

Nur wenn Dossiers in einem Registraturplan verortet sind, ist ihr Entstehungs- und Bearbeitungskontext dokumentiert. Im GEVER-System muss deshalb ein Registraturplan hinterlegt sein und verwendet werden. Das entsprechende Metadatenfeld ist zwingend auszufüllen.

Im Registraturplan werden Zugang, Aufbewahrungsfristen in den Dienststellen, Bewertung und Archivierung gesteuert, die entsprechenden Angaben müssen vererbt werden.

³ Schutz und Sicherheit

Die Dossiers und Dokumente müssen mit organisatorischen und technischen Massnahmen vor unautorisierter und unprotokollierter Veränderung sowie vor Löschung geschützt werden.

⁴ Metadaten

Ein Minimalset von beschreibenden Metadaten ist mindestens auf der Ebene Dossier obligatorisch.

Gewisse dieser Metadaten muss das Archiv von der aktenbildenden Stelle übernehmen können. Diese Metadaten müssen deshalb im System obligatorisch sein und sinnvoll gefüllt werden.

⁵ Bewertung

Aus Gründen der Effizienz und der besseren Nachvollziehbarkeit enthalten Ordnungssysteme, die einem GEVER-System zugrunde liegen, Angaben zur Archivwürdigkeit der Dossiers. Es muss möglich sein, diese Bewertung von über- auf untergeordnete Positionen zu vererben.

Darüber hinaus muss die Einzelbewertung von Dossiers und Dokumenten durch die Abteilung möglich und gemäss Regeln automatisierbar sein.

⁶ Misch- bzw. Hybridsysteme, Scannverfahren

Bestehen neben dem GEVER-System auch konventionelle Ablagen, sind diese im GEVER-System vollständig zu dokumentieren.

⁷ Abschliessen von Dossiers

Das GEVER-System muss es ermöglichen, Dossiers explizit abzuschliessen, damit die Berechnung von Aufbewahrungsfristen möglich ist.

⁸ Konvertieren von Dateien

Unterlagen müssen durch die aktenführende Stelle spätestens bei der Ablieferung an das Archiv, aber möglichst schon bei ihrer Finalisierung in ein vom Archiv akzeptiertes Dateiformat konvertiert werden. Die Konvertierung durch die aktenführende Stelle selbst vermeidet Obsoleszenzprobleme und ermöglicht eine bessere Qualitätskontrolle als eine spätere Konvertierung.³

4. Geschäfte, Unterlagen und Metadaten löschen

¹ Im GEVER-System müssen die Dossiers, Unterlagen und Metadaten nach Ablauf der administrativen Aufbewahrungsfrist gelöscht werden können.

² Allfällige spezialgesetzliche Regelungen (z.B. Datenschutz) sind zu beachten.

³ Sämtliche Löschungen müssen protokolliert werden.

³ → GEVER Richtlinie Dateiformate.