



Fachtechnische Richtlinie Nr. 2

Mindestanforderungen an die Aktenführung

Version vom: 12. November 2013

© Staatsarchiv St.Gallen

1. Einleitung

Rechtliche Grundlage

Art. 4 des Gesetzes über Aktenführung und Archivierung (nachfolgend: GAA) vom 19. April 2011 (sGS 147.1)

Zweck des Dokuments

Ausgangspunkt für den Erlass der nachfolgenden Richtlinie bildet Art. 10 GAA, der lautet:

"Das öffentliche Organ ist für die Aktenführung verantwortlich.

Es stellt sicher, dass die wesentlichen Arbeitsschritte und das Ergebnis der Geschäftsvorgänge aus den Unterlagen ersichtlich und nachvollziehbar sind.

Es bewahrt die Unterlagen bis zum Vollzug des Entscheids des zuständigen Archivs über deren Archivwürdigkeit auf."

Gleichzeitig hat der Gesetzgeber in Art. 4 GAA das Staatsarchiv als oberstes Fachorgan des Kantons für Aktenführung und Archivierung bezeichnet und mit der Kompetenz zum Erlass fachtechnischer Richtlinien ausgestattet. Gestützt darauf benennt das Staatsarchiv mit diesem Dokument die minimalen Anforderungen, welche das öffentliche Organ im Sinn des oben zitierten Art. 10 GAA im Bereich der Aktenführung zu erfüllen hat.

Inhaltlich stützt sich das Papier auf

- international verbreitete archivfachliche Standards, namentlich die DIN-ISO-Norm 15489 'Schriftgutverwaltung' (dt. Fassung vom Dezember 2002)
- bestehende Dokumente vergleichbarer Art bei Bund¹ und anderen Kantonen²
- praktische Erfahrungen aus der bisherigen Beratungstätigkeit des Staatsarchivs in Fragen der Aktenführung.

Geltungsbereich

Die Richtlinie gelangt zur Anwendung für sämtliche öffentlichen Organe

- des Kantons
- seiner selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten
- von Privaten, die Staatsaufgaben erfüllen.

Nicht Gegenstand dieser Richtlinie ist die Aktenführung der Gemeinden.

Begriffe

Vgl. das vom Staatsarchiv publizierte Glossar zu wichtigen Begriffen aus dem Bereich der Aktenführung und Archivierung.

¹ Vgl. die diversen Dokumente und Standards unter www.gever.admin.ch.

² Ähnliche Dokumente der Kantone AG, AR, BE, GR, LU und ZG. Vgl. z.B. Luzern: http://www.staatsarchiv.lu.ch/index/records_management.htm.

2. Mindestanforderungen an die Aktenführung

Allgemeine Grundsätze

Alle mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben des Kantons betrauten Organe und Personen sind zur ordnungsgemässen Aktenführung verpflichtet.

Die Aktenführung besteht aus der systematischen Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen und der fachgerechten Verwaltung der dabei entstehenden Unterlagen, unabhängig vom Informationsträger. Dazu gehört das Erstellen und Empfangen, Registrieren und Ablegen, Bearbeiten und Aufbewahren, Aussondern und Anbieten, Vernichten oder Abliefern der Unterlagen ans Staatsarchiv.

Die Unterlagen müssen authentisch (echt), zuverlässig (glaubwürdig und genau), integer (vollständig und frei von unbefugten Veränderungen) und benutzbar (auffindbar und darstellbar) sein. Vollständigkeit bedeutet, dass die wesentlichen Arbeitsschritte und das Ergebnis der Geschäftsvorgänge aus den Unterlagen ersichtlich und nachvollziehbar sind.

Zweck der Aktenführung

Eine geordnete Aktenführung unterstützt die effiziente Geschäftsbearbeitung, dient der Rechtssicherheit und sichert die Nachvollziehbarkeit und Transparenz staatlichen Handelns.

Sie ermöglicht dem öffentlichen Organ

- eine rechtskonforme, effiziente und wirksame Verwaltungsführung, indem für Berechtigte ein rascher Zugriff auf geschäftsrelevante Unterlagen gewährleistet ist
- die Bestimmungen des Datenschutzes einzuhalten
- sich selber und den vorgesetzten Stellen gegenüber jederzeit Rechenschaft abzulegen
- Dritten (u.a. Betroffenen) zuverlässig und speditiv Auskunft zu erteilen
- einen ressourcenschonenden Umgang mit Magazinraum und Speicherplatz.

Die Aktenführung bildet eine zentrale Voraussetzung für die fachgerechte und rationelle Archivierung der archivwürdigen Unterlagen im Staatsarchiv.

Instrumente der Aktenführung

Die Aktenführung basiert auf folgenden Grundlagen:

- *Ordnungssystem (Registaturplan oder Aktenplan)*: Das öffentliche Organ verfügt über ein Ordnungssystem. Dieses muss nach den Aufgaben des Organs aufgebaut und nach einer einheitlichen Systematik gegliedert sein. Dabei muss es sämtliche Aufgaben des öffentlichen Organs abbilden, angemessen detailliert und ausbaufähig sein. Das Ordnungssystem bildet die Grundlage für die Ablage der einzelnen Dokumente bzw. Unterlagen in die jeweiligen Dossiers.³
- *Dossierbildung (Aktenbildung)*: Geschäftsrelevante Unterlagen sind in Dossiers abzulegen. Ein Dossier entspricht dabei einem Geschäft und umgekehrt. Die Dossiers müssen dem Ordnungssystem eindeutig zugeordnet und mit den nötigen Metadaten versehen werden.⁴ Durch geeignete organisatorische Massnahmen legt das öffentliche Organ für jedes Geschäft bzw. Dossier spätestens bei dessen Eröffnung die interne Federführung und die Form der massgebenden Ablage (analog oder digital) fest. Die federführende Person führt zum entsprechenden Geschäft das

³ Vgl. die vom Staatsarchiv zur Verfügung gestellte Dokumentvorlage 'Ordnungssystem'.

⁴ Vgl. das vom Staatsarchiv herausgegebene Dokument "Metadatenkatalog für GEVER- bzw. Records-Management-Systeme (RMS)".

zugehörige, für dieses Geschäft somit massgebende Dossier (Masterdossier). Dieses enthält sämtliche geschäftsrelevanten Unterlagen zum jeweiligen Geschäft; bei Geschäftsabschluss ist gleichzeitig das Masterdossier abzuschliessen und seine Vollständigkeit zu gewährleisten.

- **Organisationsvorschriften:** Organisationsvorschriften regeln in verbindlicher Art die Aufgaben und Abläufe, Zuständigkeiten und Rechte, Instrumente und Mittel der Dossierbildung und Aktenführung. Sie stellen sicher, dass die im Rahmen dieser Richtlinie definierten Mindestanforderungen erfüllt sind.⁵
Ist für ein bestimmtes Geschäft das analoge Dossier massgebend, sind zwingend Regelungen zum Umgang mit elektronischer Korrespondenz (E-Mail) sowie zur periodischen Löschung der allenfalls parallel geführten digitalen Ablage zu treffen (Büroautomation und/oder Fachanwendungen).

Informationsträger und technische Mittel

Bei der Erstellung und Ablage *analoger Masterdossiers* wird darauf geachtet, dass alterungsbeständige Informationsträger sowie Beschreibstoffe und sonstige Hilfsmittel verwendet werden, die Gewähr für eine ausreichende Lebensdauer bieten.⁶

Im Fall von *digitalen Masterdossiers* müssen⁷ die eingesetzten technischen Mittel, insbesondere im Bereich der Büroautomation und der digitalen Geschäftsverwaltung GEVER, zwingend

- mit den organisatorischen und technischen Standards gemäss IT-Strategien des Kantons konform sein⁸
- den gültigen Sicherheitsanforderungen genügen, insbesondere im Bereich der Informatiksicherheit und des Datenschutzes.

Bei der Einführung von neuen technischen Mitteln muss zudem sichergestellt sein, dass Unterlagen aus den abgelösten Systemen weiterhin verwendet oder verlustfrei in das neue System migriert werden können.

Schutz und Sicherheit der Unterlagen

Das öffentliche Organ sorgt durch geeignete räumliche, technische und organisatorische Massnahmen für den Schutz vor unbefugter Einsichtnahme oder Veränderung sowie vor Entwendung, Beschädigung oder Zerstörung der Unterlagen.⁹

Diesem Zweck dient insbesondere eine klare Regelung der Zugriffs- und Bearbeitungsrechte sowie der Verantwortlichkeiten für Aufbewahrung, Erhaltung und Vernichtung der Unterlagen (bzw. Datenablage, Datenerhalt und Datenlöschung).

⁵ Das Staatsarchiv bietet auf Anfrage gerne entsprechende Handreichungen und Hilfestellungen.

⁶ z.B. durch Vermeiden von Umweltschutzpapier für geschäftsrelevante Unterlagen.

⁷ Im Fall von analogen Masterdossiers ist für die parallel geführte digitale Ablage die Beachtung der nachfolgenden Bestimmungen zwar nicht zwingend, aber ebenfalls empfehlenswert.

⁸ Vgl. hierzu die beiden vom Staatsarchiv herausgegebenen Dokumente "Mindestanforderungen an GEVER- bzw. Records-Management-Systeme (RMS)" und "Archivische Dateiformate" (IHB 2 – 3.3).

⁹ Das Staatsarchiv bietet auf Anfrage gerne entsprechende Handreichungen und Hilfestellungen.

Archivierung und Vernichtung

Das öffentliche Organ bietet jene Unterlagen, die es zur Erfüllung seiner Aufgaben nicht mehr benötigt, dem Staatsarchiv periodisch zur Übernahme an und reicht zu diesem Zweck eine Angebotsliste in elektronischer Form ein. Diese *Angebotspflicht* gilt auch für Personendaten, die vom öffentlichen Organ bearbeitet werden.¹⁰

Das Staatsarchiv entscheidet nach Anhörung des öffentlichen Organs über die Archivwürdigkeit der Unterlagen (Bewertung). Als Grundlage dazu dient eine *Archivierungsvereinbarung*, die das Staatsarchiv mit jedem öffentlichen Organ abschliesst.

Die als archivwürdig bezeichneten Unterlagen sind dem Staatsarchiv zusammen mit den zugehörigen *Verzeichnissen (Metadaten)* in archivfähiger Form zu übergeben. Das öffentliche Organ sorgt nach Absprache mit dem Staatsarchiv für den *Transport der Unterlagen (bzw. Transfer der Daten)* ins Archiv.

Das öffentliche Organ vernichtet (bzw. löscht) die vom Staatsarchiv als nicht archivwürdig bewerteten Unterlagen unter Berücksichtigung ihrer Vertraulichkeit.

Organisation und Verantwortlichkeiten

Die Leitung des öffentlichen Organs ist verantwortlich für die interne Organisation der Aktenführung, insbesondere für

- den Erlass der dazu nötigen internen Vorschriften und Instrumente
- die Bezeichnung einer für die Aktenführung und Archivierung verantwortlichen Person
- die Bereitstellung der notwendigen Personal- und Sachmittel.

Die für Aktenführung und Archivierung zuständige Person ist federführend verantwortlich für die Umsetzung der diesbezüglich geltenden rechtlichen und administrativen Vorgaben und ist sowohl intern als auch nach aussen zentrale Ansprechpartnerin für einschlägige Fragen. Sie ist insbesondere zuständig für

- die Erarbeitung, Aktualisierung und Einhaltung von Ordnungssystem und Organisationsvorschriften (inkl. Regeln für die Dossierbildung)
- die Sicherstellung der Einführung neuer Mitarbeitender in die Grundsätze der Aktenführung
- die Einhaltung der Archivierungsvereinbarung mit dem Staatsarchiv, die Koordination von Unterlagenangeboten und die Organisation von Ablieferungen.

Jede/r Mitarbeitende des öffentlichen Organs ist im Rahmen ihrer/seiner Aufgabenerfüllung zur ordnungsgemässen Aktenführung verpflichtet.

Das Staatsarchiv

- berät das öffentliche Organ bei der Aktenführung und Verwaltung der Unterlagen (z.B. Schulungen).
- kann Mindestanforderungen an die Aktenführung und weitere fachtechnische Richtlinien festlegen
- entscheidet über die Archivwürdigkeit der Unterlagen
- erhält, soweit dies zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig ist, Zugang zur Aktenablage des öffentlichen Organs.

¹⁰ Vgl. Art. 10 Abs.1 des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009 (sGS 142.1).