



## **Leitfaden**

# **Aktenführung in den St.Galler Gemeinden**

## Vorbemerkung

Dieser Leitfaden richtet sich an die Verantwortlichen für die Aktenverwaltung in den Gemeinden<sup>1</sup> und ist als Arbeitshilfe gedacht. Mit dem Begriff Gemeinden sind hier politische Gemeinden, Schulgemeinden, Ortsgemeinden und ortsbürgerliche Korporationen sowie örtliche Korporationen gemeint. Der Leitfaden zeigt in knapper Form die wesentlichen Grundlagen der Aktenführung auf. Weiterführende Hilfsmittel sind auf der Webseite des Staatsarchivs St.Gallen ([www.staatsarchiv.sg.ch](http://www.staatsarchiv.sg.ch)) zu finden.

Die Gemeinden des Kantons St.Gallen sind gemäss dem Gesetz über die Aktenführung und Archivierung (sGS 147.1) dazu verpflichtet, ihre Akten ordnungsgemäss und nach den Vorgaben des Staatsarchivs St.Gallen zu führen. Unabhängig davon, ob es sich um digitale oder um Papierakten handelt. Der Leitfaden soll die Aktenführungsverantwortlichen in den Gemeinden bei ihrer täglich anfallenden Arbeit unterstützen sowie als Handreichung für die Anschaffung von Records Management-System dienen.

<sup>1</sup> Auch wenn hier in erster Linie die mit den konkreten Arbeiten betrauten Personen gemeint sind, liegt die Verantwortung für eine ordnungsgemässe Aktenführung und Archivierung letztlich bei der Gemeindeleitung bzw. dem jeweiligen Leitungsgremium.

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Aktenführung, wozu?</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Der Lebenszyklus von Unterlagen</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Instrumente der Aktenführung</b>	<b>12</b>
3.1	Organisation ist das halbe Leben: Das Ordnungssystem und die Organisationsvorschriften	12
3.2	Das Dossierprinzip	13
<b>4</b>	<b>Digitale Aktenführung</b>	<b>14</b>
4.1	Voraussetzung	14
4.2	Mindestanforderungen an ein Records Management-System	15
<b>5</b>	<b>Besonderes</b>	<b>16</b>
5.1	Besondere Aktengruppen	16
5.2	Aktenführung in Milizbehörden	17
<b>6</b>	<b>Unterstützungsangebote des Staatsarchivs</b>	<b>18</b>
<b>7</b>	<b>Quellen</b>	<b>19</b>

# 1 Aktenführung, wozu?

Die Arbeit in den Gemeinden ist heute eine daten- und dokumentenorientierte Tätigkeit. Mit Daten und Dokumenten werden politische und administrative Prozesse gesteuert und nachgewiesen. Seit Jahren werden Gemeindeverwaltungen bei der Erstellung von Dokumenten und der Bewirtschaftung von Daten durch digitale Systeme unterstützt. Erfolgt die Weitergabe und Ablage anfänglich ausschliesslich in Papierform, so ist dies heute längst nicht mehr in allen Fällen möglich.

Die Informationsmenge und die verschiedenen Formate müssen strukturiert und übersichtlich verwaltet werden, denn Dokumente und Informationen sind nicht nur für den Moment gedacht, in dem sie entstehen. Sie haben einen kurz-, mittel- oder langfristigen Nachweischarakter und werden daher gespeichert oder abgelegt. Da öffentliche Organe der Bevölkerung *Rechenschaft* über ihre Tätigkeit abzulegen haben, muss die Informationsmenge strukturiert und übersichtlich verwaltet werden: Einerseits, um den gesetzlichen Anforderungen Folge zu leisten (*Rechtssicherheit*)<sup>2</sup>, andererseits, um eine reibungslose Geschäftstätigkeit in Büro und Betrieb zu gewährleisten. Eine gut organisierte Aktenführung ermöglicht effizientes Arbeiten und das Wiederauffinden von Unterlagen. Weiter wird die Ablage personenunabhängig: Alle Mitarbeitenden (besonders auch bei personellen Wechseln) finden unkompliziert und ohne Zeitverlust die für ihre Arbeit benötigten Dokumente.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Aktenführung bzw. «Records Management» sicherstellt, dass die Personen in einer Organisation stets mit den relevanten und aktuellen Daten arbeiten können. Der Begriff steht dabei für die Verwaltung aufbewahrungspflichtiger und aufbewahrungswürdiger Dokumente. Die entsprechenden Vorgaben für die Umsetzung in einer Organisation sind international in der ISO-Norm 15489-1 (Records Management) geregelt.

## 2 Der Lebenszyklus von Unterlagen

Im Lebenszyklus (Life Cycle) von Unterlagen werden drei Phasen unterschieden, wie der Grafik (siehe Seite 10) entnommen werden kann: Es handelt sich dabei um eine aktive Phase der laufenden Ablage (hellgrün), eine halbaktive Phase der ruhenden Ablage (grün) sowie eine inaktive Phase mit archivierten Geschäften (dunkelgrün). Diese Gliederung gilt sowohl für die Ablage auf Papier als auch für die digitale Ablage.

### Erste Phase: Laufende Ablage

Ein Dokument geht ein (z.B. ein E-Mail) oder es wird ein Dokument erstellt. Handelt es sich um das erste Dokument eines Geschäfts bzw. eines Verwaltungsvorgangs, muss parallel ein Geschäftsdossier eröffnet werden. In dieses Dossier gehören dann weiter alle Unterlagen, die im Zusammenhang mit dem Geschäft entstehen.

### Zweite Phase: Ruhende Ablage

Ist ein Geschäft bzw. ein Verwaltungsvorgang zu seinem Abschluss gekommen, muss das zugehörige Dossier vor der Überführung in die zweite Phase abgeschlossen werden. Bei diesem Prozess werden die nicht mehr benötigten Unterlagen aussortiert. Dabei handelt es sich um Dokumente, die für den Nachvollzug des Geschäfts nicht unbedingt nötig sind (z.B. Mails ohne substantiellen Inhalt, Entwürfe o.ä.).

Nach dem Aussortieren und Abschluss gelangen die Geschäftsdossiers in die ruhende Ablage. Dort werden sie nach zuvor festgelegten Fristen aufbewahrt. Solche Aufbewahrungsfristen sind zum (geringeren) Teil gesetzlich festgelegt, teilweise können sie von der Verwaltung selber – an den jeweiligen Geschäftskontext angepasst – definiert werden.

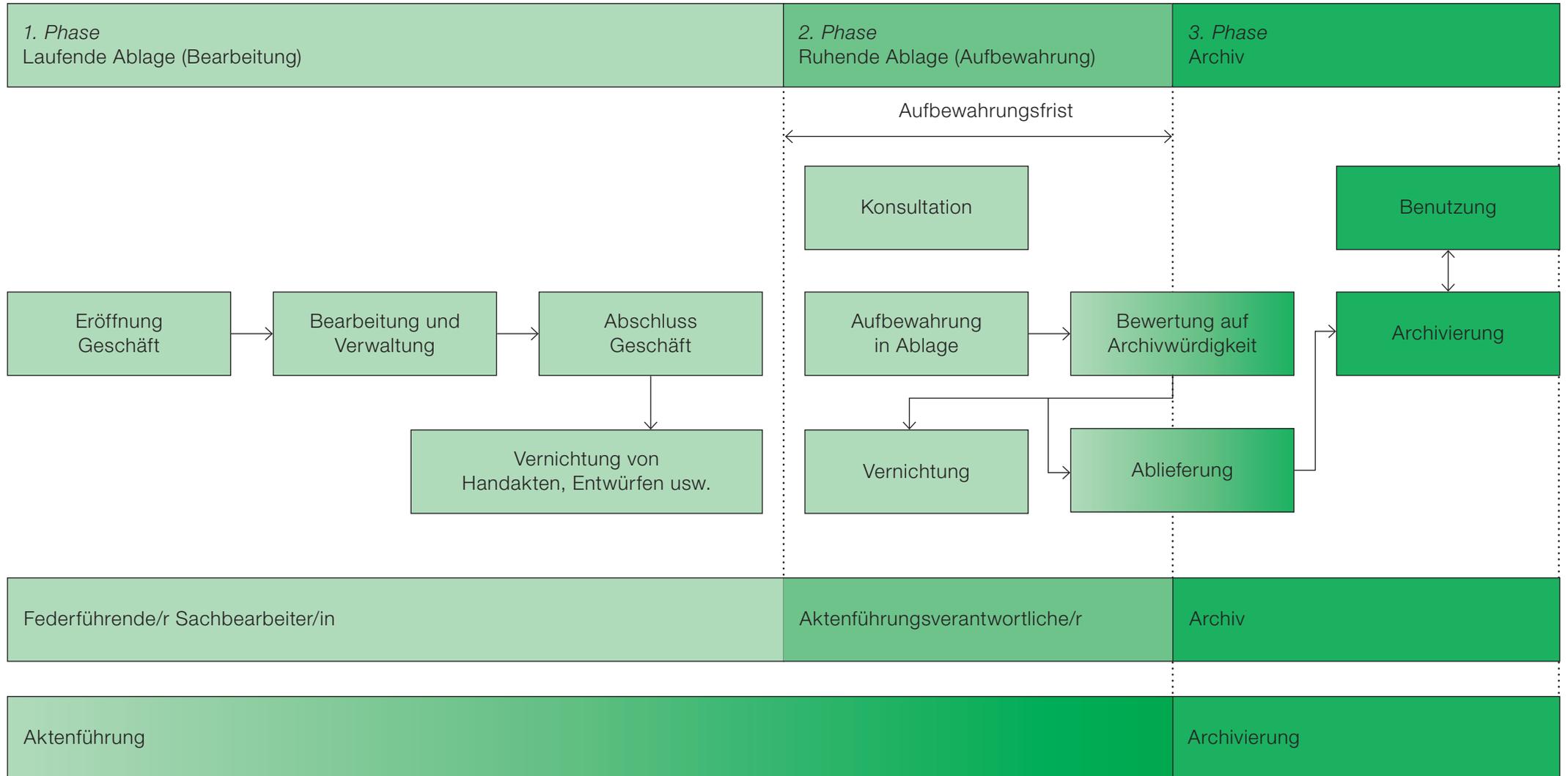
Obwohl im Verwaltungsalltag oft von «Archiv» gesprochen wird, entspricht die ruhende Ablage noch nicht einem Archiv, wie es beispielsweise das Gesetz über Aktenführung und Archivierung definiert. Die ruhende Ablage bzw. das Zwischenarchiv ist auch physisch klar vom (End-)Archiv zu trennen.

### Dritte Phase: Das Archiv

Vor der Überführung nicht mehr benötigter Geschäftsdossiers ins Archiv muss eine Dokumentenauswahl stattfinden. Dieser Vorgang wird als Bewertung bezeichnet. Das Ziel der Bewertung ist es, das «Was» und «Wie» der Gemeindetätigkeit zu dokumentieren. Die Bewertung ist irreversibel und daher eine äusserst verantwortungsvolle Aufgabe. Was vernichtet oder gelöscht wurde, ist nicht mehr verfügbar.<sup>3</sup>

Wurde im Rahmen der Bewertung entschieden, dass Unterlagen zu archivieren sind, so werden diese ins Archiv überführt und erschlossen. Die archivistische Erschliessung dient dazu, die Unterlagen so zu ordnen und aufzubereiten, dass nicht nur die Mitarbeitenden selbst auf die Akten zurückgreifen können, sondern dass auch künftige Generationen die Unterlagen benutzen und verstehen können.

# Auf einen Blick



## 3 Instrumente der Aktenführung

### 3.1 Organisation ist das halbe Leben: Das Ordnungssystem und die Organisationsvorschriften

Die zentralen Instrumente bei der organisierten Aktenführung sind das *Ordnungssystem* und die *Organisationsvorschriften*.

Das *Ordnungssystem* (auch: Aktenplan, Registraturplan) bildet alle Aufgaben einer Gemeinde in hierarchisch-systematischer Gliederung<sup>4</sup> ab und verschafft somit einen Überblick über die Aufgabenbereiche. Ein Ordnungssystem ermöglicht die Führung einer den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Aktenablage und führt durch den aufgabenorientierten Aufbau zur Rückverfügbarkeit von Geschäften. Dossiers und Dokumente werden sowohl in digitaler Form als auch in Papierform über eine einzige, gemeinsame Ordnungsstruktur effizient verwaltet. Hinterlegte Informationen zu Berechtigungen sowie zu Aufbewahrungsfristen erleichtern ferner die alltäglich anfallende Arbeit. Von einem Aktenplan, der nicht aufgabenbezogen aufgebaut ist, sondern primär die Verwaltungsorganisation abbildet, ist nachdrücklich abzuraten. Denn erfahrungsgemäss verändert sich die Organisation rascher als die gesetzlich festgelegten Aufgaben.

Die zusätzliche Strukturierung der Aktenführung gemäss dem Lebenszyklus von Akten – laufende Ablage, ruhende Ablage, Archiv – spart (Speicher-)Platz und fördert die Ordnung, da nicht mehr benötigte Akten fortlaufend in die ruhende Ablage und später ins Archiv überführt oder vernichtet bzw. gelöscht werden können.

Der richtige Umgang mit dem Ordnungssystem, sowie die Klärung von Abläufen und Verantwortlichkeiten im Umgang mit geschäftsrelevanten Unterlagen werden in den sogenannten *Organisationsvorschriften* erläutert und verbindlich geregelt. Die Regeln müssen von der dafür verantwortlichen Stelle laufend nachgeführt und regelmässig auf ihre Einhaltung und Bewahrung in der Praxis hin überprüft werden.

Weitere Informationen zur Gestaltung und zum genauen Aufbau eines Ordnungssystems und der Organisationsvorschriften sowie Musterbeispiele sind auf der Webseite des Staatsarchivs zu finden.<sup>5</sup>

## 3.2 Das Dossierprinzip

Das *Dossierprinzip* ist sowohl in der Papierwelt als auch im digitalen Bereich grundlegend für eine strukturierte Informationsverwaltung. Was ist ein Dossier? Im *Dossier* resp. in der Akte wird jedes geschäftsrelevante Dokument in seinem Entstehungskontext aufbewahrt. Alle Dossiers müssen gekennzeichnet werden mit: Aktenplanposition, Dossiertitel, Datum der Eröffnung und Ersteller/in (Organisationseinheit). Bei der Schliessung des Dossiers wird das Abschlussdatum ergänzt. Umfangreichere Dossiers können in einzelne, in sich abgeschlossene Unterdossiers (Subdossiers) unterteilt werden.

Dossiers werden in der Regel abgeschlossen, wenn ein Geschäft erledigt ist, d.h. wenn kein Aktenzuwachs mehr zu erwarten ist.

<sup>4</sup> Eine Ordnung gemäss der Bedeutung einer Aufgabe.

<sup>5</sup> Für die praktische Festlegung der Ordnungssysteme gilt, dass dieses maximal vier Gliederungsstufen enthalten sollten:  
Aufgabenbereich>Produktgruppe>Strukturposition>Ablageposition.

## 4 Digitale Aktenführung

### 4.1 Voraussetzung

Grundsätzlich gelten alle beschriebenen Prinzipien auch für die rein digitale Aktenführung, auch wenn mit dieser gewisse zusätzliche Herausforderungen verbunden sind.

Die rechtskonforme Aktenführung im digitalen Bereich stützt sich auf die vorhandenen gesetzlichen Grundlagen sowie auf internationale und nationale Standards. Das Gesetz über die Aktenführung und Archivierung enthält aber keine technischen Vorgaben, d. h. die Gemeinden sind frei bei der Wahl der Lösungen. Trotzdem sollten gewisse Mindestanforderungen eingehalten werden.

Die Praxis zeigt, dass selbst nach der Umstellung auf die digitale Aktenführung einzelne Aktengruppen noch auf Papier geführt werden. Dies kann beispielsweise aus rechtlichen Gründen bzw. aus Sicherheitsüberlegungen geschehen (Gemeinderatsprotokolle, Vertragssammlungen, Verträge) oder aus praktischen Gründen (Baupläne).

Für die nachträgliche Aufbewahrung in der ruhenden Ablage respektive im Archiv ist es aber nicht notwendig, dass *Masterdossiers*<sup>6</sup>, die auf Papier geführt werden, nachträglich digitalisiert (gescannt) werden. Oft existieren so genannte hybride, d.h. gemischte Ablagen, in denen ein Teil der Unterlagen digital und der andere Teil auf Papier vorliegt. Die Handhabung solcher Ablagen ist schwierig. Das Staatsarchiv empfiehlt deshalb, pro Aktengruppe zu entscheiden, ob die Masterdossiers auf Papier oder digital geführt werden. Die Führung eines digitalen Masterdossiers bedingt nicht zuletzt eine entsprechende Scan-Infrastruktur, damit allfällige auf Papier vorliegende Unterlagen eingescannt und im digitalen Dossier abgelegt werden können.

6 Das Masterdossier entspricht dem vollständigen Hauptdossier, das von der für das jeweilige Geschäft verantwortlichen Person federführend geführt wird.

7 Vgl. <http://kost-ceco.ch/cms/index.php?id=134,200,0,0,1,0>, für den Standard «Minimalanforderungen an Records-Management-Systeme aus archivischer Sicht». Unter [http://kostceco.ch/cms/index.php?minimal\\_specifications\\_de](http://kostceco.ch/cms/index.php?minimal_specifications_de) findet sich der allgemeiner gehaltene Standard «Minimalanforderungen an die digitale Archivierung». Das Staatsarchiv St.Gallen stellt auf seiner Webseite das Dokument «Basisanforderungen an ein Records-Management-System» zur Verfügung.

8 Entsprechende Informationen zu archivtauglichen Dateiformaten finden sich auf der Webseite des Staatsarchivs St.Gallen. Zudem stellt die KOST auf ihrer Webseite <https://kost-ceco.ch/cms/> eine regelmässig aktualisierte Liste archivtauglicher Formate für unterschiedliche Datentypen (auch für Datenbanken) bereit.

9 Vgl. <http://www.ech.ch/vechweb/page?p=dossier&documentNumber=eCH-0160>

### 4.2 Mindestanforderungen an ein Records Management-System

Für eine rechtskonforme digitale Aktenführung wird eine Geschäftsführungsoftware (gängige Begriffe: Records Management-System RMS oder Geschäftsverwaltungssystem GEVER) benötigt. Diese hat gemäss den Vorgaben der Schweizer Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST) folgende Bedingungen zu erfüllen:<sup>7</sup>

- a) Dossierprinzip: Die Dossierbildung muss vom System unterstützt werden (d.h. sämtliche Dokumente/Files zu einem Geschäft werden vom System automatisch miteinander verknüpft). Dokumente dürfen nur im Zusammenhang eines Dossiers vorkommen. Das RMS muss es ermöglichen, dass Dossiers explizit abgeschlossen oder storniert werden können.
- b) Ordnungssystem: Im RMS muss ein Ordnungssystem hinterlegt sein und verwendet werden. Nur wenn Dossiers in einem Ordnungssystem verortet sind, ist ihr Entstehungs- und Bearbeitungskontext dokumentiert.
- c) Schutz und Sicherheit: Die Dossiers und Dokumente müssen mit organisatorischen und technischen Massnahmen vor unautorisierter und unprotokollierter Veränderung sowie vor Verlust geschützt werden.
- d) Metadaten (Informationen über die Unterlagen): Für die archivische Verzeichnung ist ein Minimalset von beschreibenden Metadaten auf Ebene Dossier obligatorisch: Aktenplannummer, Ersteller/in (Organisationseinheit), Dossiernamen und Datum der Eröffnung sowie i.d.R. auch die Zugangsbestimmungen.
- e) Archivische Bewertung: Aus Gründen der Effizienz und der besseren Nachvollziehbarkeit werden die einzelnen Positionen der Aktenpläne oftmals mit vorausschauenden Bewertungsentscheidungen versehen. Es muss möglich sein, diese auch im RMS zu hinterlegen und auf die Dossiers zu «vererben». Darüber hinaus muss die Einzelbewertung von Dossiers und Dokumenten möglich und gemäss Regeln automatisierbar sein.
- f) Konvertieren von Dokumenten: Dokumente müssen durch die aktenführende Stelle spätestens bei der Ablieferung ins digitale Archiv, idealerweise aber bereits bei Dossierabschluss in ein archivtaugliches Format<sup>8</sup> konvertiert werden.
- g) Geordnete Übernahme in ein digitales Archiv: Das System muss Primär- und Metadaten gemäss einem definierten Prozess- und Daten-Schema exportieren können. Dazu ist eine Schnittstelle gemäss dem Standard eCH-0160 zu verwenden.<sup>9</sup>

## 5 Besonderes

### 5.1 Besondere Aktengruppen

In vielen Gemeinden befinden sich «besondere Aktengruppen», die aus bestimmten Gründen eine spezielle Handhabung erfordern, auch wenn sie ansonsten den gleichen Stellenwert haben wie die übrigen Unterlagen. Zu diesen besonderen Aktengruppen gehören Buchhaltungsdaten, Unterlagen mit Personendaten und Bauakten. Diese werden zwar häufig separat aufbewahrt, aber sie müssen natürlich genauso im Ordnungssystem abgebildet werden wie andere Unterlagen. Das Staatsarchiv stellt auf seiner Webseite eine Fristenliste zur Verfügung, welche die Aufbewahrungsfristen und die mögliche Bewertung der jeweiligen Unterlagen klärt. Im Folgenden eine knappe Zusammenfassung:

#### **Akten der Buchhaltung und des Rechnungswesens**

Für Akten der Buchhaltung und des Rechnungswesens gelten fixe gesetzliche Aufbewahrungsfristen (10 Jahre für Belege, 30 Jahre für Kontenblätter). Nach Ablauf dieser Aufbewahrungsfristen können diese Unterlagen vernichtet werden.

#### **Akten mit (besonderen) Personendaten**

Akten, die Personendaten oder besondere Personendaten enthalten, sind vor unbefugter Einsichtnahme zu schützen. Dazu gehören beispielsweise Personaldossiers, Unterlagen zu Schüler/innen oder Akten der Sozialhilfe. Solche Akten sind unter Verschluss zu lagern.

#### **Bauakten**

Viele Gemeinden führen ein separates «Bauarchiv». Dies hängt damit zusammen, dass Baudossiers in vielen Fällen sehr lange Laufzeiten aufweisen und besondere Unterlagen umfassen (Pläne, oft in Grossformaten/Rollen). Die zu einer Liegenschaft gehörigen Unterlagen müssen so lange aufbewahrt werden, solange die Liegenschaft besteht. Pläne können separat oder als Teil der Dossiers aufbewahrt werden. Auch wenn Baudossiers mittlerweile digital geführt werden, werden Pläne häufig weiterhin auf Papier aufbewahrt.

## 5.2 Aktenführung in Milizbehörden

Insbesondere in kleineren Gemeinden nehmen im Milizamt tätige Behördenmitglieder zahlreiche Aufgaben wahr. Entsprechend produzieren diese Behördenmitglieder an privaten Arbeitsplätzen öffentliche, geschäftsrelevante und eventuell sensible Unterlagen (digital und auf Papier) und bewahren diese zumindest zeitweilig privat auf. Obwohl «privat» geführt, unterstehen solche Unterlagen den gleichen Regeln wie solche, die von der Verwaltung erstellt werden. Entsprechend ist in solchen Fällen eine geordnete Informationsverwaltung von grösster Wichtigkeit. Die Akten der laufenden und der ruhenden Ablage sind von den Behördenmitgliedern daher gemäss dem Ordnungssystem der Gemeinde zu führen. Die im Milizamt tätigen Behördenmitglieder sollen sämtliche nicht mehr benötigten Dossiers in regelmässigen Zeitabständen in digitaler Form oder auf Papier dem zuständigen Archiv übergeben.

Akten- und Datenverluste bei der Amtsübergabe sind zu vermeiden: Alle Unterlagen sind entweder an den/die Nachfolger/in weiterzugeben oder dem Archiv anzubieten. Dazu sollte ein Übergabeprotokoll erstellt werden. Dossiers aus der eigenen Amtstätigkeit über die Amtsdauer hinaus zu behalten ist verboten. Auch die Milizbehörde hat auf die Datensicherheit zu achten: Papierakten mit vertraulichen Angaben sind unter Verschluss zu halten, digitale Dossiers sind mit technischen Massnahmen (z. B. zumindest durch Einrichtung eines separaten, passwortgeschützten Benutzer-Accounts auf dem PC) vor dem Zugriff Dritter zu schützen. Sofern Daten digital verwaltet werden, muss zudem regelmässig ein Backup erstellt werden. Kopien von Daten sind sicher und räumlich getrennt von den originalen Daten aufzubewahren (z. B. unter Verschluss bei der Gemeinde). Bei einer allfälligen Akten- und Datenvernichtung sind die Bestimmungen des Datenschutzes einzuhalten.

## 6 Unterstützungsangebote des Staatsarchivs

Das Staatsarchiv erlässt für die kantonale Verwaltung Vorgaben im Sinne von Mindestanforderungen an die Aktenführung. Die Anforderungen werden als Fachtechnische Richtlinien erlassen und sind auf der Webseite des Staatsarchivs zu finden. Weiter bietet das Staatsarchiv in regelmässigen Abständen Schulungen an und stellt auf seiner Webseite Vorlagen, Muster und Best Practice-Tipps zur Verfügung. Bei Fragen geben ihnen die verantwortlichen Mitarbeiter im Staatsarchiv gerne Auskunft.

## 7 Quellen

- Gesetz über Aktenführung und Archivierung des Kantons St.Gallen (sGS 147.1).
- Leitfaden für Gemeindearchive des Staatsarchivs Zürich.
- Grundlagendokument «Mindestanforderungen an die Aktenführung», Staatsarchiv St.Gallen.
- Grundlagendokument «Mindestanforderungen an RMS-/GEVER-Systeme», Staatsarchiv St.Gallen.

**Kanton St.Gallen  
Departement des Innern  
Staatsarchiv  
Regierungsgebäude  
Klosterhof 1  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 32 05  
[www.staatsarchiv.sg.ch](http://www.staatsarchiv.sg.ch)**

Departement des Innern