

Luzern, 6. Juni 2024

RECORDS MANAGEMENT POLICY

Weisung über die Aktenführung und Geschäftsverwaltung (GEVER)

Gestützt auf § 4 Absatz 3 des Gesetzes über das Archivwesen (Archivgesetz) vom 16. Juni 2003 (SRL Nr. 585) erlässt das Staatsarchiv nachfolgende Weisung über die Aktenführung und Geschäftsverwaltung (GEVER) in Form einer Records Management Policy.¹

Die Records Management Policy ist Bestandteil des Luzerner ISMS und folgt dem diesbezüglichen Standard ISO-27002 (Kapitel 5.33, Schutz von Aufzeichnungen).

¹ Ersetzt Weisung vom 1. August 2015.

Vorwort

Auf dem Weg zur digitalen Arbeitsumgebung wurde ab 2006 die elektronische Geschäftsverwaltung im Kanton Luzern eingeführt und mit der GEVER-Strategie 2020 inhaltlich neu ausgerichtet. Mit der Kantonsstrategie Digitaler Wandel (Planungsbericht B108, 2022) soll die Digitalisierung der Kantonsverwaltung weiter voranschreiten, wofür der Regierungsrat am 8. März 2022 eine Informations- und Informatiksicherheitsstrategie verabschiedet hat. Nach ISO 27002, Kapitel 5.33 «Schutz von Aufzeichnungen», ist Records Management ein Basiselement der Informationssicherheit. Als solches ist es ein unverzichtbares Instrument für eine moderne und komplexe, IT-gestützte Kantonsverwaltung. Konsistentes Records Management unterstützt die Rechtssicherheit, indem der Verlust geschäftskritischer Unterlagen vermieden und die Sicherheit vertraulicher Geschäfts- und schützenswerter Personendaten erhöht wird. Die gut organisierte Bewirtschaftung geschäftsrelevanter Daten optimiert Geschäftsprozesse und vereinfacht den Datenaustausch, womit der operative Arbeitsaufwand vermindert wird.

Zusammen mit dieser Policy erstellt das Staatsarchiv eine Reihe von Leitfäden und Hilfsmitteln. Diese unterstützen die Organisationseinheiten bei der Umsetzung von Records Management und gewährleisten die korrekte Archivierung geschäftsrelevanter Unterlagen.

Inhalt

1.	Rechtliche und fachliche Grundlagen	3
2.	Geltungsbereich	3
3.	Gegenstand von Records Management (RM)	3
4.	Zweck	4
5.	Verantwortlichkeiten	4
6.	Grundsätze	5
7.	Organisatorische und technische Instrumente	5
8.	Organisationsprinzipien	6
9.	Fachapplikationen	7
10.	Ablieferung an das Staatsarchiv	8
11.	Schlussbestimmungen	8

1. Rechtliche und fachliche Grundlagen

Grundlegende Aussagen zu Records Management/Aktenführung und Informationsmanagement enthalten folgende Gesetze und Verordnungen:

- Kantonales Gesetz über den Schutz von Personendaten (Kantonales Datenschutzgesetz, KDSG, [SRL Nr. 38](#))
- Archivgesetz vom 16. Juni 2003 ([SRL Nr. 585](#))
- Verordnung zum Archivgesetz (Archivverordnung, [SRL Nr. 586](#))
- **Verordnung über die Organisation, die Führung und die Kontrolle der kantonalen Verwaltung (Organisationsverordnung, OV) vom 4. Juli 2017, [SRL Nr. 36](#), insb. § 13**
- Informatikverordnung ([SRL Nr. 26a](#)) und Verordnung über die Informatiksicherheit und über die Nutzung von Informatikmitteln ([SRL Nr. 26b](#))
- Verordnung zum Gesetz über die Organisation der Gerichte und Behörden in Zivil-, Straf- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren (Justizverordnung, JusV, [SRL Nr. 262](#))
- [Weisung](#) über die Aufbewahrung und Archivierung von Akten der nach dem SEG anerkannten sozialen Einrichtungen des Kantons Luzern

Hinzu kommen spezialgesetzliche Bestimmungen des Bundes (etwa mit Bestimmungen über Schriftlichkeit, Zugänglichkeit, Fristen oder Archivierung), zum Beispiel in den Bereichen Geodaten, Rechtsprechung, Strafverfolgung oder Submissionen.

Das Records Management der kantonalen Verwaltung Luzern beruht auf den ISO-Normen [15489](#) (Anforderungen an die Verwaltung von Schriftgut von öffentlichen und privaten Organisationen), [30300](#) (Information und Dokumentation – Managementsystem für die Verwaltung von Unterlagen) und 30301 bzw. dem eCH-Standard [0002](#) und den darauf aufbauenden Normen und Hilfsmitteln.

Diese Policy ist kompatibel mit den Anforderungen des ISMS ([ISO 27002](#) (Informationssicherheit, Cybersicherheit und Datenschutz – Sicherheitsmassnahmen), Kapitel 5.33).

2. Geltungsbereich

Diese Policy ist verbindlich für alle Organisationseinheiten der kantonalen Verwaltung und Organe im Sinne von §1 Abs. 1 des [Archivgesetzes](#). Sie regelt das Records Management

- a. des Kantonsrates,
- b. des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung,
- c. der Gerichte und der von ihnen beaufsichtigten Behörden,
- d. der Personen und Organisationen, die gestützt auf die Rechtsordnung kantonale Aufgaben erfüllen.

3. Gegenstand von Records Management (RM)

Records Management bezeichnet den ordnungsgemässen Umgang mit geschäftsrelevanten Unterlagen, unabhängig von deren Informationsträger. Es bezieht sich grundsätzlich auf alle Lebensphasen von Unterlagen gemäss Abb. 1.

Die in Abschnitt 6 genannten Grundsätze und die in Abschnitt 7 verlangten Instrumente umfassen alle von einer Organisationseinheit geführten geschäftsrelevanten Unterlagen². Die in Abschnitt 8 aufgeführten Organisationsprinzipien betreffen primär unstrukturierte beziehungsweise wenig strukturierte Unterlagen, die in einem Geschäftszusammenhang entstehen und nach diesem Kontext zusammengehalten werden müssen. Für strukturierte Daten in Datenbanken beziehungsweise Fachanwendungen gelten die Organisationsprinzipien nur, soweit sie sinnvoll und anwendbar sind.

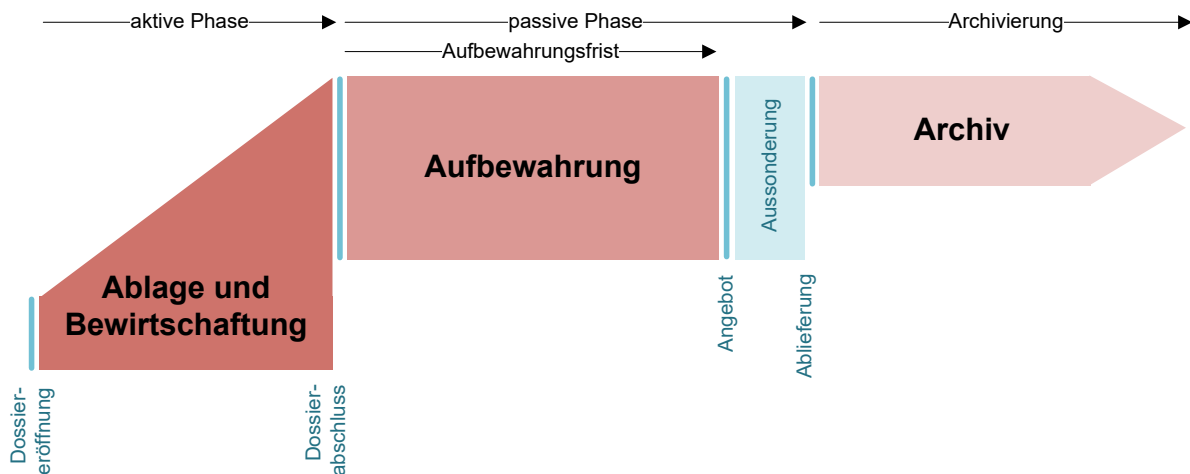


Abb. 1: Lebensphasen von Unterlagen (Grafik nach eCH-0164).

Lesehilfe: In der aktiven Phase entstehen Unterlagen, die Menge nimmt zu. Aufbewahrt werden nach Geschäftsabschluss in der Regel nur die geschäftsrelevanten Informationen, die Menge ist stabil. Das Archiv nimmt eine Bewertung der Archivwürdigkeit vor und übernimmt bei einer Aussonderung eine Auswahl, während der Rest geordnet gelöscht (kassiert) wird.

4. Zweck

Records Management trägt zu rationellem Entscheiden, Handeln und Informationsaustausch bei, indem es hilft

- systematisch und effizient mit Unterlagen umzugehen,
- geschäftliche Ereignisse und Aktivitäten einheitlich und nachvollziehbar zu dokumentieren,
- Unterlagen korrekt zu bearbeiten, aufzubewahren, zu vernichten oder zu archivieren,
- die Vorschriften des Datenschutzes und der Informationssicherheit sowie das Öffentlichkeitsprinzip einzuhalten.

5. Verantwortlichkeiten

Die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher sind verantwortlich für die generelle Ausrichtung des Records Managements (RM) in den Dienststellen beziehungsweise Organisationseinheiten ihres Departements.

² Unterlagen sind ein Sammelbegriff für Informationen und Aufzeichnungen auf verschiedenen Informationsträgern, die bei der Aufgabenerfüllung erstellt, empfangen, verwendet und bewirtschaftet werden. Dazu gehören auch alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten (z.B. Metainformationen, Historisierungsdaten), die für das Verständnis dieser Informationen, deren Nutzung, Bewirtschaftung und Darstellung notwendig sind. Der Begriff «Unterlagen», der in der Kantonsverwaltung (SRL 585 Archivgesetz) verwendet wird, ist weitgehend synonym mit den Begriffen Schriftgut, Akten, Dokumente und Records.

Die Dienststellenleitenden beziehungsweise für eine Organisationseinheit Zuständigen regeln die ordnungsgemässe Anwendung und Pflege des Records Managements ihrer Organisationseinheit. Sie sorgen insbesondere dafür, dass die in Abschnitt 7 genannten Instrumente vorhanden sind sowie genutzt und gepflegt werden.

Die Mitarbeitenden wenden die Grundsätze und Prinzipien dieser Policy und die damit verbundenen Vorschriften ihrer Organisationseinheit an.

Das Staatsarchiv ist das Kompetenzzentrum für Records Management der Luzerner Kantonsverwaltung. Es stellt die fachlichen Grundlagen für die Konzeption von Records Management auf kantonaler Ebene bereit, berät die Organisationseinheiten bei Umsetzung und Betrieb von Records Management bzw. GEVER-Systemen und sorgt für die Archivierung von Unterlagen.

Die Dienststelle Informatik stellt im Auftrag der Organisationseinheiten und auf der Basis von IT-Standards der kantonalen Verwaltung technische Mittel für die Umsetzung von Records Management zur Verfügung und sorgt für die Sicherheit der gespeicherten Daten. Sie berät und unterstützt die Organisationseinheiten in allen technischen Belangen des Records Managements.

6. Grundsätze

Bei der Bewirtschaftung von Unterlagen gelten folgende Grundsätze:

- Die Unterlagen sind *authentisch*. Sie sind, was sie zu sein vorgeben. Sie stammen von derjenigen Person oder Stelle, die vorgibt, sie erstellt oder übermittelt zu haben. Sie wurden zum angegebenen Zeitpunkt erstellt oder übermittelt.
- Die Unterlagen sind *zuverlässig*. Geschäftliche Ereignisse und Aktivitäten können aufgrund der Unterlagen nachvollziehbar, glaubwürdig, vollständig und genau wiedergegeben werden.
- Die Unterlagen sind *integer*. Sie liegen, soweit sie geschäftsrelevant sind, vollständig und in unveränderter Form vor, das heisst, es wurden keine Elemente unrechtmässig und ohne Nachweis hinzugefügt, gelöscht oder verändert.
- Die Unterlagen sind *benutzbar*. Sie können nachgewiesen, aufgefunden, dargestellt und verstanden werden.
- Die Unterlagen sind vor Einsichtnahme durch Unberechtigte und vor Verlust *geschützt*.
- Aspekte der Wirtschaftlichkeit und der Risikobeurteilung werden angemessen berücksichtigt.

7. Organisatorische und technische Instrumente

Records Management bedient sich minimal folgender **organisatorischer** Instrumente:

- *Ordnungssystem*: Jede Organisationseinheit verfügt grundsätzlich über ein umfassendes, nachgeführtes Ordnungssystem (in CMI: Registraturplan) zu den von ihr verwalteten Unterlagen. Dieses ist nach Aufgaben gegliedert und strukturiert die Gesamtheit der Unterlagen unabhängig vom verwendeten Informationsträger oder technischen System. Im Ordnungssystem sind Metadaten zur Steuerung und Kontrolle hinterlegt. Diese Funktion kann auch ein dienststellenübergreifendes QM-System erfüllen.

- Das Staatsarchiv formuliert Empfehlungen für die Gliederung und Benennung von Ordnungssystempositionen, die bei den meisten Organisationseinheiten vorkommen, wie beispielsweise die gängigen führungs- und betriebsunterstützenden Aufgaben. Es erlässt zudem Vorschriften, welche Metadaten in Ordnungssystemen und bei der Ablieferung von Unterlagen ans Staatsarchiv vorhanden sein müssen.
- *Organisationsvorschriften*: Jede Organisationseinheit verfügt über interne Vorschriften, die den Aufbau und Ablauf von Records Management hinsichtlich Aufgaben, Zuständigkeiten, Verfahren und Mitteln verbindlich regeln.
- *Qualitätsmanagement*: Jede Organisationseinheit stellt die Qualität von Records Management im laufenden Betrieb mit angemessenen Mitteln sicher. Sie veranlasst mit Unterstützung durch das Staatsarchiv regelmässige Kontrollen und Massnahmen und berücksichtigt dabei die Wirtschaftlichkeit und mögliche Risiken. Sie sorgt für die entsprechende Aus- und Weiterbildung der betroffenen und neu eintretenden Mitarbeitenden.

Ein Records Managementsystem (RMS) weist minimal folgende **technische** Instrumente auf:

- *Abschliessen von Dossiers*: Das RMS muss es ermöglichen, Dossiers explizit abzuschliessen, damit die Berechnung von Aufbewahrungsfristen möglich ist. Der Abschluss von Dossiers muss zu geeigneten Zeitpunkten erzwungen werden können.
- *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.
- *Geordnete Übernahme, Archivschnittstelle*: Das System muss Daten – abhängig vom Ergebnis einer archivischen Bewertung – in einer definierten Struktur exportieren können.
- *Löschung*: Dossiers, Unterlagen und Metadaten müssen nach Ablauf der administrativen Aufbewahrungsfrist unter Berücksichtigung des Archivierungsvorbehaltes gelöscht werden können.

8. Organisationsprinzipien

Records Management berücksichtigt folgende Organisationsprinzipien:

- *Geschäftsrelevanz*: Records Management bezieht sich nur auf Unterlagen, die für die Durchführung und die Nachvollziehbarkeit einer Geschäftshandlung von Bedeutung sind und daher als geschäftsrelevant bezeichnet werden können. Unterlagen sind geschäftsrelevant, wenn sie:
 - eine Reaktion verlangen und damit eine Aktivität auslösen,
 - Entscheide und Abmachungen beinhalten,
 - aus juristischer, administrativer, finanzieller oder organisatorischer Sicht benötigt werden.
- *Dossierbildung*: Unterlagen werden grundsätzlich nach dem Dossier- oder Geschäftsprinzip organisiert. Ein Dossier enthält alle zu einem Geschäft gehörenden, beziehungsweise in dessen Kontext anfallenden, geschäftsrelevanten Unterlagen. Geschäftsrelevante Unterlagen sind aussagekräftig zu benennen und unmittelbar nach der Erstellung oder dem Erhalt einem Dossier zuzuordnen. Soweit E-Mails geschäftsrelevant sind, weil sie Abmachungen oder Informationen von mittel- und langfristiger Bedeutung enthalten, müssen sie im massgeblichen Dossier abgelegt werden.

Jedes Dossier ist bei der Eröffnung einer Rubrik des Ordnungssystems zuzuordnen und einheitlich und aussagekräftig zu benennen. Die Organisationseinheiten legen fest, wer Dossiers eröffnet, benennt und bewirtschaftet. Werden Dossiers teilweise auf Papier und teilweise elektronisch geführt, muss eine eindeutige Beziehung zwischen den Teildossiers hergestellt werden, indem sie derselben Rubrik des Ordnungssystems zugeordnet und identisch benannt werden.

- *Dossierabschluss*: Wenn ein Geschäft beendet wird, ist das zugehörige Dossier abzuschliessen. Die Organisationseinheit legt fest, wer Dossiers abschliesst. Dabei ist die Vollständigkeit des Dossiers zu überprüfen. Zudem sind Unterlagen zu entfernen, die für den Nachvollzug des Geschäfts nicht mehr notwendig sind beziehungsweise ihre Geschäftsrelevanz eingebüsst haben.

Wenn die Geschäftshandlung andauert und kein Ende absehbar ist, etwa bei der Sitzungstätigkeit eines Gremiums, wird das zugehörige Dossier periodisch abgeschlossen und ein neues Dossier eröffnet, beispielsweise pro Sitzung, pro Jahr oder pro Amtsperiode.

Die Organisationseinheiten bewahren abgeschlossene Dossiers bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist auf. In dieser Zeit bieten sie die Unterlagen dem Staatsarchiv an und, je nach Archivierungsentscheid des Staatsarchivs, liefern sie diese ab oder vernichten sie nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist.

- *Hauptverantwortung*: Bearbeiten mehrere Organisationseinheiten ein Geschäft, führt die hauptverantwortliche Organisationseinheit das massgebliche Dossier (Masterdossier). Sie ist verantwortlich, dass dieses vollständig und das Geschäft in seinen wesentlichen Zügen jederzeit nachvollziehbar ist.
- *Kollektive Ablage*: Geschäftsrelevante Unterlagen sind so zu führen, dass die an einem Geschäft Beteiligten und im Bedarfsfall auch Stellvertreterinnen und Stellvertreter darauf Zugriff haben. Sie dürfen nicht mit persönlichen Unterlagen vermischt oder in persönlichen Ablagebereichen aufbewahrt werden.
- *Basis für andere Managementsysteme*: Wo andere Managementsysteme, etwa Prozess-, Qualitäts- oder Umweltmanagementsysteme oder das interne Kontrollsystem (IKS), Prinzipien für den Umgang mit Unterlagen festlegen, dürfen diese nicht im Widerspruch zu dieser Policy stehen.

9. Fachapplikationen

Die in der Policy genannten Grundsätze gelten soweit sinnvoll und anwendbar ausdrücklich auch für strukturierte Daten in Datenbanken beziehungsweise Fachanwendungen und für deren Auswertungen (Reports, Listen). Daten in Fachanwendungen sind in der Regel in hohem Grad authentisch, zuverlässig, integer und sicher, was oft durch Log-Files und andere Vorkehrungen sichergestellt wird.

Ein wesentlicher Teil der Arbeit in der Kantonsverwaltung Luzern wird mit Softwarelösungen erledigt, die für bestimmte Aufgaben massgeschneidert sind. Im Gegensatz zu Standardsoftware, die zur Textverarbeitung oder zur Kommunikation per E-Mail verwendet wird, spricht man in diesen Fällen von Fachanwendungen oder Fachapplikationen. Beide Begriffe werden synonym verwendet. Eine Fachapplikation löst spezifische Aufgaben.

Fachapplikationen enthalten in der Regel strukturierte Daten. Ihr Datenbankdesign ergibt bereits klare Organisationsprinzipien. Deshalb besteht zumeist wenig bis kein Handlungsbedarf,

um Fachapplikationen an die Richtlinien des Kantons Luzern zum Records Management anzupassen. Einzig die Ermittlung der Archivwürdigkeit hat in der überwiegenden Zahl der Fälle noch nicht stattgefunden und bedarf gemeinsamer Abklärungen von Organisationseinheiten und dem Staatsarchiv. Erfahrungsgemäss ist damit zu rechnen, dass nicht alle Fachapplikationen archivwürdige Daten enthalten. In vielen Fällen wird es genügen, allenfalls Auswertungen (Reports, Listen in Form von Excel-, PDF- oder anderen Dateien) aus diesen Applikationen zu archivieren. Eine Ausnahme bilden in Fachapplikationen verwaltete Dokumentendossiers. In solchen Fällen muss ermittelt werden, ob eine integrale Archivierung angezeigt ist oder ob allenfalls eine Auswahl (Sampling) von konkreten Dossiers ausreicht.

10. Ablieferung an das Staatsarchiv

Es besteht eine generelle Anbietepflicht für sämtliche Unterlagen an das Staatsarchiv. Unterlagen dürfen erst vernichtet werden, nachdem sie dem Staatsarchiv zur Übernahme angeboten worden sind und dieses die Übernahme abgelehnt hat.

Die technische Gewährleistung und die Ausführung der Ablieferung gemäss der Vereinbarung mit dem Staatsarchiv sind Aufgabe der Organisationseinheit. Es sind grundsätzlich folgende zwei Fälle denkbar:

1. In erster Priorität strebt das Staatsarchiv an, die Unterlagen in Form eines SIP (Submission Information Package = Ablieferungspaket) nach dem Standard eCH-0160 entgegenzunehmen. Die Abläufe dazu sind im Dokument «Richtlinie Digitale Ablieferungen an das Staatsarchiv» festgehalten.
Ein Ablieferungspaket nach diesem Standard kann mittels einer Schnittstelle der Fachanwendung erstellt werden, die die Erzeugung solcher SIPs erlaubt. Im Bedarfsfall ist es auch möglich, mit speziellen Werkzeugen, die vom Staatsarchiv vermittelt werden können, ein SIP aus der Dateiablage zu bilden und damit beispielsweise Reports aus der Fachanwendung abzuliefern.
2. Ist es aus technischen oder anderen Gründen nicht möglich, ein SIP zu erzeugen, wird in der Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem Staatsarchiv ein anderer Weg der Ablieferung beziehungsweise ein anderes für beide Seiten praktikables Ausgabeformat definiert (z.B. Nutzung einer bereits vorhandenen Exportschnittstelle und nachträgliche SIP-Bildung mit den Werkzeugen des Staatsarchivs).

11. Schlussbestimmungen

Ergibt sich ein Bedarf, diese Weisung bzw. Policy anzupassen, so nimmt das Kompetenzzentrum Records Management des Staatsarchivs fachliche Änderungen in eigener Kompetenz vor und informiert die Adressatinnen und Adressaten in geeigneter Form.

Luzern, 6. Juni 2024
Jürg Schmutz, Staatsarchivar