

Staatsarchiv

Weisung des Staatsarchivs über die Aktenführung und Geschäftsverwaltung (GEVER)

vom 1. August 2015

Das Staatsarchiv des Kantons Luzern berät die öffentlichen Organe bei der Verwaltung ihrer Unterlagen und unterstützt sie bei der Vorbereitung von Ablieferungen. Es kann dazu Weisungen erteilen.

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).¹

1. Geltungsbereich

¹ Diese Weisung regelt die Aktenführung

- a. des Kantonsrates,
- b. des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung,
- c. der Gerichte und der von ihnen beaufsichtigten Behörden.

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.²

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

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 Parlament Rechenschaft über ihre geschäftlichen Aktivitäten abzulegen.

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

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 (Aktenbildung) sowie der Verwaltung der dabei entstehenden Unterlagen.

¹ Ersetzt Weisungen vom 1. Januar 2011, 1. September 2009, 16. August 2009 und 8. September 2005.

² eCH-0164. Definition gemäss ISO 15489.

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 des Kantons betrauten Personen sind zur ordnungsgemässen Aktenführung verpflichtet.

5. Organisation der Aktenführung

¹ Die Leitung der Verwaltungseinheit ist verantwortlich für die Organisation der Aktenführung und den Erlass der dazu notwendigen internen Organisationsvorschriften.

² Organisationsvorschriften regeln in jeder Verwaltungseinheit 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. Die Anforderungen spezialgesetzlicher Regelungen und der GEVER Richtlinien müssen berücksichtigt werden.

² Die eingesetzten technischen Mittel müssen

- a. mit den organisatorischen und technischen Standards der kantonalen Verwaltung konform sein, insbesondere im Bereich der elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER),
- b. den gültigen Sicherheitsanforderungen genügen, insbesondere im Bereich der Informatik-sicherheit 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 nicht mehr ständig benötigten Unterlagen müssen dem Staatsarchiv periodisch zur Übernahme angeboten werden.³

² Die archivwürdigen Unterlagen sind dem Staatsarchiv in archivfähiger Form zu übergeben.

³ Die Bewertung (Festlegung der Archivwürdigkeit), Übernahme und Archivierung der Unterlagen richtet sich nach den Bestimmungen der Archivgesetzgebung sowie der entsprechenden GEVER Richtlinie Archivierung.

Luzern, 1. August 2015
Jürg Schmutz, Staatsarchivar

Anhang I: Mindestanforderungen an die Aktenführung

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

³ SRL 585 § 6 und 586 § 5.

Anhang I

Mindestanforderungen an die Aktenführung

1. Begriffe

¹ *Unterlagen* sind alle geschäftsrelevanten Informationen, unabhängig vom Informationsträger, welche bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben des Kantons 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.

² Der *Registaturplan* (Ordnungssystem, Aktenplan) bildet alle Aufgaben einer Verwaltungseinheit ab und verschafft damit einen Überblick über deren Aufgabenbereiche. Er stellt die strukturelle Grundlage dar für die Ablage der Unterlagen bzw. die Dossierbildung.

³ Die Bearbeitung der Verwaltungsaufgaben erfolgt in Form von *Geschäften*. Das einzelne Geschäft umfasst den Geschäftsprozess (z.B. Steuerung, Bearbeitung) und die dazugehörenden Unterlagen. Es besitzt ein eindeutiges Aktenzeichen.

⁴ 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 Registaturplans.

⁵ Als Metainformationen gelten die beschreibenden und technischen Merkmale zu Registaturplan, Dossiers und Unterlagen.

2. Organisation der Aktenführung

¹ *Organisationsvorschriften*

Organisationsvorschriften müssen den Aufbau und den Ablauf der Aktenführung verbindlich regeln (Aufgaben, Zuständigkeiten, Verfahren und Mittel). Sie müssen von der zuständigen Dienststelle laufend nachgeführt und regelmässig auf ihre Einhaltung hin überprüft werden.⁴

² *Zugriffs- und Bearbeitungsrechte*

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

³ *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.

⁴ *Aufbewahrung der Unterlagen*

Die Unterlagen müssen so aufbewahrt werden, dass sie während ihres gesamten Lebenszyklus jederzeit bei Bedarf zur Verfügung stehen. 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.

⁵ *Registaturplan*

Der Registaturplan muss nach dem Aufgabenprinzip aufgebaut sein und alle Aufgaben der Verwaltungseinheit umfassen. Es muss angemessen detailliert und ausbaufähig sein sowie eine einheitliche Systematik aufweisen.⁵

⁴ → GEVER Vorlage Organisationsvorschriften.

⁵ → GEVER Richtlinie Registaturplan, Vorlage Registaturplan.

⁶ Dossierbildung

Die geschäftsrelevanten Unterlagen (konventionell oder elektronisch) sind in Dossiers abzulegen. Alle Dossiers müssen dem übergeordneten Registraturplan 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 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 registriert werden. Registrieren bedeutet:

- a. Unterlagen einem Geschäft zuordnen (Aktenzeichen bzw. Dossierlaufnummer, Registraturdatum),
- b. Unterlagen mit weiteren Metainformationen versehen (z.B. Betreff, Absender und Empfänger der Unterlage),
- c. Unterlagen in den Registraturplan integrieren (Amtsablage, Archiv der Dienststelle).

² Bei manuellen Aktenführungssystemen kann der Arbeitsschritt nach Buchstabe b bis zur Einführung eines elektronischen Aktenführungssystems entfallen.

³ Die Verwaltungseinheiten können Negativlisten erstellen für Unterlagen, die nicht registriert werden müssen, weil sie für den Nachweis der Verwaltungstätigkeit nicht relevant sind (z.B. Arbeitsdokumente, die weder intern noch extern verbreitet werden; Unterlagen, die bereits von federführenden Stellen registriert werden). Einerseits steigt die Qualität der Aktenführung durch die Reduktion des registrierten Aktenvolumens, andererseits sinkt der Registraturaufwand. Negativlisten sind Teil der Organisationsvorschriften und müssen mit dem Staatsarchiv abgesprochen werden.

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 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 Die Ermittlung der Archivwürdigkeit wird durch das Staatsarchiv vorgenommen.

² Der Zusammenhang der Unterlagen (Dossierstruktur, Beschreibende Daten) muss erhalten bleiben.

³ Zur Erleichterung der Archivierung kann das Staatsarchiv zusammen mit den Dienststellen geeignete Instrumente erarbeiten (Negativlisten, Archivierungsvereinbarungen).

⁴ Nicht archivwürdige Dossiers und Unterlagen sind zu vernichten (Papier) resp. zu löschen (elektronische Unterlagen).

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).⁶
- ² GEVER-Systeme müssen über die gesamte Verwaltung hinweg zentral geführt und koordiniert werden.⁷

2. Standards

- ¹ Für die Einrichtung und den Betrieb von GEVER-Systemen gelten die diesbezüglichen GEVER-Richtlinien.
- ² Die GEVER-Richtlinien basieren grundsätzlich auf den fachlichen Standards der Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST), des Informatikstrategieorgans Bund (ISB) bzw. den entsprechenden eCH-Standards.⁸
- ³ Die GEVER-Systeme orientieren sich an ISO 15489-1:2001.

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.⁹
- 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. Es handelt sich dabei um Metainformationen zu den folgenden Bereichen: Titel; Entstehungszeitraum/Laufzeit; Zugangsbestimmungen; Dossier-Laufnummer und Signatur im originalen System.¹⁰

⁶ Dokumenten-Management-Systeme (DMS), die auf Geschäftsbildung und Ordnung in einem Registraturplan verzichten, erzeugen in der Regel ebenfalls Unterlagen (Records) im Sinne des Archivgesetzes. Reine DMS-Systeme entsprechen nicht den hier genannten Minimalanforderungen.

⁷ RRB Nr. 1377 vom 9.12.2011 (GEVER Strategie 2020), RRB Nr. 503 vom 4. Mai 2010.

⁸ → GEVER Richtlinie Standards.

⁹ → GEVER Richtlinie Registraturplan.

¹⁰ → GEVER Richtlinie Metadaten.

⁵ Bewertung

Aus Gründen der Effizienz und der besseren Nachvollziehbarkeit enthalten Registraturpläne, 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 Dienststelle und das Staatsarchiv möglich und gemäss Regeln automatisierbar sein. Dadurch werden die Sample-Bildung in Seriendossiers und die Auswahl von Dokumenten in Abhängigkeit von Bearbeitungsstatus und/oder Version unterstützt.

⁶ Misch- bzw. Hybridsysteme, Scannverfahren

Bestehen neben dem GEVER-System auch konventionelle Ablagen, sind diese im GEVER-System vollständig zu dokumentieren. Dies ist mit geeigneten organisatorischen und technischen Massnahmen sicherzustellen (z.B. elektronische Inhaltsverzeichnisse, gegenseitige Querverweise). Scannverfahren (ersetzendes Scannen, Geschäftsrelevanz, Positiv- und Negativliste) werden in den Organisationsvorschriften geregelt.¹¹

⁷ 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.

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.¹²

⁹ Schnittstellen

Der Austausch von Objekten zwischen Mandanten innerhalb eines GEVER-Systems und zwischen verschiedenen GEVER-Systemen sowie Fachanwendungen erfolgt über standardisierte Schnittstellen.¹³

¹⁰ Geordnete Übernahme, Archivschnittstelle

Das System muss Daten in einer definierten Struktur (SIP) exportieren und Dossierlisten nach verschiedenen Kriterien generieren können.¹⁴

4. Geschäfte, Unterlagen und Metadaten löschen

¹ In GEVER-Systemen müssen die Dossiers, Unterlagen und Metadaten nach Ablauf der administrativen Aufbewahrungsfrist unter Berücksichtigung des Archivierungsvorbehaltes gelöscht werden können.

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

³ Sämtliche Löschungen müssen protokolliert werden.

¹¹ → GEVER Richtlinie Scanning und Leitfaden.

¹² → GEVER Richtlinie Dateiformate.

¹³ → eCH 0039 (E-Government Schnittstelle für Dossiers und Dokumente).

¹⁴ → GEVER Richtlinie Archivierung.