

Erläuterungen zur Verordnung über die Aktenführung

1 Einleitung

Laut RRB 1296 vom 14. August 2001 ist dem Regierungsrat bis Ende März 2002 ein Vorschlag zu unterbreiten mit verbindlichen organisatorischen und technischen Mindestanforderungen für elektronische Aktenführungstools in der gesamten Kantonsverwaltung. Gleichzeitig ist ein Konzept vorzulegen für eine effiziente und kontrollierte Umsetzung der Anforderungen in der Kantonsverwaltung.

Der Steuerungsausschuss VERDI¹ (*VER*walten von *D*ossiers und *I*nformationen) legt nun dem Regierungsrat den Entwurf für eine Verordnung über die Aktenführung in der Kantonsverwaltung vor. Diese Verordnung setzt wenige verbindliche Minimalstandards für die systematische Aktenführung sowohl im konventionellen wie im elektronischen Umfeld. Sie basiert auf dem VWOOG, steht aber in keinem Widerspruch zum geplanten Archivierungsgesetz. Diese VO ist nur ein erster Schritt in einem ganzen Massnahmenpaket für die nachhaltige Qualitätsverbesserung der (elektronischen) Schriftgutverwaltung in der Verwaltung. Sie belässt bewusst genügend Freiraum für eigenständige Lösungen. Eine minimale Vereinheitlichung bereits im konventionellen Arbeitsumfeld erleichtert den Übergang in die elektronische Vorgangsbearbeitung und trägt damit wesentlich zur Kostensenkung derartiger Projekte in der Kantonsverwaltung bei.

Systematische Aktenführung ist nicht bürokratischer Selbstzweck. Sie dient primär der Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns und der effizienten Geschäftserledigung, indem die richtigen Unterlagen zur richtigen Zeit am richtigen Ort zur Verfügung stehen. Gute Organisation ist der zentrale Erfolgsfaktor und unabdingbare Voraussetzung, vor allem dann, wenn technische Verbesserungen eingeführt werden, wie zum Beispiel die elektronische Vorgangsbearbeitung. Aktenführung wird zwar als Selbstverständlichkeit für staatliche Behörden vorausgesetzt, sie wird aber nie explizit vorgeschrieben, obwohl viele Gesetze z.B. bei der Regelung von Einsichtsrechten und Beweismitteln immer von vorhandenen Dossiers oder Akten ausgehen.

Mit der elektronischen Text- und Vorgangsbearbeitung haben sich die Probleme in diesem Zusammenhang verschärft. Die eingespielten Arbeitsabläufe gelten nicht mehr, Sachbearbeiter schreiben ihre Texte meist selbst und bewahren sie bei sich als Handakten oder auf ihren jeweiligen PC-Laufwerken auf. Zusätzlich kursieren zahlreiche Kopien oder Versionen, bei denen oft nicht ersichtlich ist, welches Stadium einer Handlung sie genau abbilden und welches die rechtlich verbindliche Version ist.

Die Verordnung über die Aktenführung orientiert sich an den Weisungen über die Aktenführung in der Bundesverwaltung vom 13. Juli 1999. Ausserdem wurde die ISO-Norm 15'489 betreffend Aktenführung (Records Management) berücksichtigt und auch als verbindlicher Standard vorgeschrieben. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es sich bei der ISO-Norm um eine technische Norm handelt, die sich nicht tel quel in einen Rechtserlass integrieren lässt. Sie bildet jedoch einen nützlichen Orientierungsrahmen sowohl für die Produkteanbieter wie für die Evaluation von geeigneten Produkten.

Zur Konkretisierung der abstrakten Vorgaben der Verordnung erlässt das Staatsarchiv funktionale und technische Mindestanforderungen. Als Fachstelle für Aktenführung und Archivierung wird es laufend auch noch weitere praxisorientierte Hilfsmittel erarbeiten, welche die Dienststellen der Kantonsverwaltung beim Uebergang vom konventionellen, papierbasierten zum elektronischen Geschäftsverkehr unterstützen sollen.

¹ Mitglieder des Steuerungsausschuss VERDI sind: A. Achermann (LK, Vorsitz), M. Bammatter (FKD), H. Ruosch (FKD), H. Dössegger (FKD), H. Schmid (JPMD), R. Nebiker (StA BL)

Die Dienststellen sollten weitgehend selbst in der Lage sein, Projekte für den Einsatz von elektronischen Aktenführungssystemen anzugehen und durchzuführen. Bei der Erarbeitung der Mindestanforderungen wurde darauf geachtet, dass die Dienststellen bei der Umsetzung nicht allzu stark eingeschränkt sind, denn nur so können sie diese ihren Bedürfnissen anpassen. Elektronische Aktenführungstools sollen in die bestehende Infrastruktur integriert werden. Es sind Lösungen anzustreben, welche für die Benutzenden möglichst wenig Aufwand verursachen. Die korrekte Speicherung und Archivierung der Dokumente sollten für die Benutzenden weitgehend unsichtbar und automatisiert ablaufen.

2 Verordnung über die Aktenführung

Titel und Ingress

Die Bestimmungen über die Aktenführung in der Kantonsverwaltung sollen in der Form einer regierungsrätlichen Verordnung erlassen werden. Sie erhalten dadurch mehr Verbindlichkeit, weil sie so auch in der Systematischen Gesetzessammlung festgehalten sein werden (vgl. analog dazu die Weisung über die Energiesparmassnahmen in der kantonalen Verwaltung vom 13. Dezember 1977, SGS 144.221). Grundlage für den Erlass der Verordnung über die Aktenführung bildet § 34 Absatz 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 1983 (SGS 140): „Der Regierungsrat erlässt Richtlinien für die Verwaltungsführung.“

Dass zur Vorbereitung der Weisungen gemäss § 2 der Verordnung über das Mitberichtsverfahren vom 15. August 1995 (SGS 140.31) Mitberichte bei allen Direktionen, beim Rechtsdienst des Regierungsrates und bei der Landeskanzlei einzuholen sind, trägt zusätzlich zur notwendigen Akzeptanz dieser sehr technischen Vorschriften bei.

§ 1 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich umfasst die kantonale Verwaltung gemäss Verwaltungsorganisationsgesetz. Davon ausgenommen sind die Gerichte, die Körperschaften und die selbstständigen Anstalten des öffentlichen Rechts. Weder aus der Kantonsverfassung noch aus dem Verwaltungsorganisationsgesetz lässt sich ein Recht des Regierungsrates ableiten, diesen Institutionen vorzuschreiben, wie sie ihre Akten zu führen haben. Es bleibt ihnen aber unbenommen, sich freiwillig nach diesen Grundsätzen auszurichten. § 1 Absatz 2 soll die Aktenführung von weiteren Stellen oder Personen, die mit der Erfüllung von Kantonsaufgaben betraut werden, sicherstellen, beispielsweise bei der Auslagerung von Aufgaben an die Privatwirtschaft (Outsourcing).

§ 2 Zweck der Aktenführung

Wesentlich ist, dass die Aktenführung in der Kantonsverwaltung nicht reiner Selbstzweck ist und auch nicht lediglich als Vorbereitung für die Archivierung von Unterlagen dient, sondern die Nachvollziehbarkeit und Transparenz staatlichen Handelns unterstützt und damit die Rechtssicherheit, den Schutz der Grundrechte sowie die rationelle Verwaltungsführung fördert.

§ 3 Begriffe

Um eine minimale Einheitlichkeit in der Kantonsverwaltung zu erreichen, sind in der Weisung die wichtigsten Begriffe der Aktenführung (Unterlagen, Ordnungssystem, Geschäft, Dossier) definiert. Bei der Begriffsdefinition muss grosses Gewicht auf eine pragmatische Auslegung gelegt werden, begriffliche Haarspaltereien sollten tunlichst vermieden werden. Wesentlich ist, dass alle Begriffe sowohl für die konventionelle papierbasierte, wie auch für die elektronisch unterstützte Aktenführung Geltung haben. Der sprechendere, wenn auch konventionellere Begriff „Aktenführung“ wurde dem an sich korrekteren „Unterlagenführung“ vorgezogen.

§ 4 Grundsätze zur Aktenführung

Die Grundsätze zur Aktenführung finden sich auch in der ISO-Norm 15'489 wieder (Authenticity, Reliability, Integrity, Usability). Das Ordnungssystem bildet das logische Rückgrat der Aktenführung. Es kann je nach Aufgaben einer Dienststelle sehr umfassend oder sehr klein sein; es muss sich auch nicht zwingend um einen Registraturplan handeln. Die feste Verbindung von Dokumenten, Dossiers und Ordnungssystem erhalten die Informationen in ihrem den Kontext. Die Kontextbindung macht aus einem Informationssystem oder Document-Management System (DMS) ein übersichtliches und verlässliches Aktenführungs- oder Records-Management System (RMS), wie es den Bedürfnissen einer öffentlichen Verwaltung entspricht.

§ 5 Organisation der Aktenführung

Neben der Tagesaktualität läuft die Aktenführung meist Gefahr, zu kurz zu kommen. Darum muss sie explizit auch als eine Leitungsaufgabe verstanden werden. Mit dem Erlass der amtsspezifischen Organisationsvorschriften schafft die Dienststellenleitung den organisatorischen Rahmen und die Verankerung der systematischen Aktenführung bei der Aufgabenerledigung in der Dienststelle. Gleichzeitig regelt sie damit den Informationsfluss innerhalb der Dienststelle.

§ 6 Informationsträger und technische Mittel

§ 6 ist sowohl auf die papierbezogene konventionelle, als auch auf die elektronische Ablage ausgerichtet. Es ist irrelevant, ob im Geltungsbereich weisses Papier oder Recyclingpapier verwendet wird, solange die eingesetzten Papiersorten eine Lebensdauer von mindestens 100 Jahren aufweisen. Der Grundsatz, dass Papier generell nur sparsam verwendet werden soll, wird vom Staatsarchiv (nicht zuletzt auch im Eigeninteresse) vollumfänglich unterstützt.

Die Absätze 2-5 sollen „exotische“ Lösungen für die (elektronische) Aktenführung mit oft unanschätzbaren Kostenfolgen verhindern (Usability im Sinne der ISO-Norm 15'489), insbesondere sind aber die Sicherheitsanforderungen betreffend Informatiksicherheit und Datenschutz einzuhalten. Wichtig ist, dass bei der Ablösung von alten Systemen die Übernahme von Daten in ein neues System gewährleistet sein muss. Ebenso ist bei der Evaluation von neuen Systemen die spätere Archivierung der Daten zu berücksichtigen.

Die Bestimmung in Absatz 4 darf nicht etwa dahingehend interpretiert werden, dass bei verschlüsselten Daten möglichst einfache Codes verwendet werden sollen. Vielmehr soll sie darauf hinweisen, dass Schlüssel ebenso wichtig sind wie die verschlüsselten Unterlagen selbst.

§ 7 Archivierung

Der Lebenszyklus staatlicher Unterlagen wird schlussendlich durch die Archivierung bestimmt. § 7 stellt die Verbindung zu den Archivierungsnormen her und entspricht sowohl der noch geltenden Verordnung über die Besorgung und die Benützung des Staatsarchivs vom 21. Februar 1961 wie dem sich in Vorbereitung befindenden Archivierungsgesetz.

§ 8 Schlussbestimmungen

In § 8 wird dem Staatsarchiv die Rolle als Kompetenzzentrum für die (elektronische) Aktenführung innerhalb der Kantonsverwaltung übertragen. Insbesondere wird es befugt, den aktenführenden Dienststellen Auflagen zu machen und weitere verbindliche Regeln für die funktionalen und technischen Mindestanforderungen betreffend Aktenführung zu definieren. Diese Mindestanforderungen sollten nicht vom Regierungsrat erlassen werden, da sie laufend neuen technologischen Entwicklungen und der Praxis angepasst werden müssen.

3 Funktionale und technische Mindestanforderungen an die Aktenführung

Die organisatorischen und funktionalen Mindestanforderungen an die Aktenführung werden vom Staatsarchiv formuliert. Es handelt sich dabei um qualitative Anforderungen, die eine minimale Einheitlichkeit anstreben, sei dies im konventionellen, hybriden oder rein

elektronischen Umfeld. Ziel ist es auch, die Aktenablage personenunabhängig zu gestalten. Es wurde darauf verzichtet, allzu viele technische Einzelheiten zu definieren, da es im Ermessen der Dienststellen liegt, ob sie beispielsweise eingehende Dokumente einscannen oder lediglich mit Metadaten versehen wollen. Solche Regelungen müssen in Pflichtenheften bei der Evaluation von elektronischen Aktenführungssystemen in den einzelnen Dienststellen definiert werden.

Um die Mindestanforderungen zu erfüllen, sind grundsätzlich zwei Elemente nötig:

- Organisationsvorschriften, in denen geregelt ist, wer (Zuständigkeiten) wie Dossiers und Dokumente erstellt, erfasst, benutzt, verwaltet, aufbewahrt, zur Archivierung anbietet oder löscht.
- Ein Ordnungssystem, das nach dem Aufgabenprinzip aufgebaut ist und alle Tätigkeiten einer Dienststelle umfasst. Es dient als Basis für die Bildung von Geschäften respektive von Dossiers und stellt eine Gesamtübersicht her.

Liestal, 1. Januar 2003