



Sitzung vom

22. Oktober 2007

Mitgeteilt den

23. Oktober 2007

Protokoll Nr.

1268

Weisung über die Aktenführung in der kantonalen Verwaltung

1. Ausgangslage

Akten sind Geschäftsunterlagen, die den Zweck verfolgen, die Geschäftsbearbeitung zu unterstützen und ein nachvollziehbares und transparentes Verwaltungshandeln zu sichern. Die Aktenführung (Records Management) der Verwaltung wandelt sich von der Papierablage immer mehr hin zur elektronischen Datenablage. Das Nebeneinander von elektronischen und physischen Akten und die zunehmende Informationsflut führen je länger je mehr zu unübersichtlichen Ablagen. In der kantonalen Verwaltung bestehen – abgesehen von einer Wegleitung für die Ablieferung von Schriftgut an das Staatsarchiv aus dem Jahr 1996 und einer Weisung über die Beachtung der Geheimhaltungsvorschriften bei der Entsorgung von Altpapier vom 18.12.1990 – keine allgemeinen Vorgaben für den Umgang mit elektronischen und physischen Akten.

2. Einführung von Records Management in drei Phasen

Mit Beschluss vom 20. März 2007 entschied die Regierung, eine Grundlage für eine systematische Ablage und Aufbewahrung von geschäftsrelevanten Informationen zu schaffen und legte gleichzeitig die Grundzüge für das weitere Vorgehen für die Einführung von Records Management fest. In einer ersten Phase sind rechtliche Grundlagen für die Aktenführung zu erarbeiten. Sodann sollen in einer zweiten Phase Vorgaben im organisatorischen und verfahrenstechnischen Bereich entwickelt werden, um in einer dritten Phase Records Management technisch implementieren zu können.

3. Auftrag zur Erarbeitung einer rechtlichen Grundlage für die Aktenführung

In einer ersten Phase beauftragte die Regierung die Standeskanzlei, die rechtlichen Grundlagen in Form einer allgemeinen Weisung für die Aktenführung in der kantonalen Verwaltung zu erarbeiten. Ergänzend dazu sind zum einen die rechtlichen Besonderheiten betreffend die elektronische Aktenverwaltung und den Umgang mit Email-Nachrichten aufzuzeigen, zum anderen ist ein Klassifizierungsraster zu entwickeln, wonach Dokumente auf die rechtlichen Anforderungen hin bewertet werden können. Schliesslich ist eine Übersicht über alle Rechtserlasse mit den unterschiedlichen Aufbewahrungsfristen zu erstellen.

4. Weisungsentwurf und Ergebnis der Vernehmlassung

In Rücksprache mit dem Staatsarchiv und dem Datenschutzbeauftragten erarbeitete die Standeskanzlei einen Weisungsentwurf und versandte diesen am 7. August 2007 sämtlichen Departementen, Dienststellen und dem Datenschutzbeauftragten zur Vernehmlassung. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis 14. September 2007. Die Absicht, Records Management mittels einer schlanken Regelung in der kantonalen Verwaltung einzuführen, wurde mehrheitlich positiv aufgenommen. Vorgebracht wurde insbesondere, dass eine jährliche Überprüfung der Aktenführung durch die Leitung der Dienststelle zu aufwändig, der Begriff der geschäftsrelevanten Akten zu präzisieren und die Rolle des Staatsarchivs und dessen Funktion bei der Zusammenarbeit mit den Dienststellen klarer zu gestalten sei. Auch wurde angeregt, es seien Übergangsbestimmungen zu erlassen. Die Ergebnisse der Vernehmlassung flossen bei der Überarbeitung des Weisungsentwurfs insoweit ein, als sie mit dem Grundauftrag einer schlanken Regelung vereinbar sind. Dies trifft nicht zu auf die Forderungen nach Vorschriften zur aktiven Aktenbearbeitung und nach detaillierten Regeln zur Überprüfung der Aktenführung, zur Aufbewahrung und zur Archivierung der Akten.

5. Umsetzung der ersten Phase der Grundlagenerarbeitung

Ziel ist, Records Management in der kantonalen Verwaltung pragmatisch und mit vernünftigem Aufwand einzuführen. Aus diesem Grund enthält die Weisung nur die wesentlichen Vorgaben für die systematische Aktenführung wie die Regelung des Geltungsbereichs und Zwecks der Aktenführung und der Verantwortungen sowie allgemeine Vorschriften zur Aufbewahrung, Archivierung und zu den Aufzeichnungs-

medien. Es wurde bewusst darauf verzichtet, die Besonderheiten der elektronischen Aktenverwaltung und des Umgangs mit Email-Nachrichten aufzuzeigen. Bei diesen Punkten handelt es sich um technische Spezifikationen, die nicht in die erste Phase der Grundlagenerarbeitung, sondern in die zweite Phase der Konkretisierung der allgemeinen Vorgaben durch Erarbeitung von organisatorischen und verfahrenstechnischen Bestimmungen gehören. Die Aufnahme solcher Details würde dem Gefüge der übrigen Normen der Weisung nicht entsprechen und dazu führen, dass die Weisung inhaltlich nicht homogen wäre. Aus diesem systematischen Grund können diese Besonderheiten nicht Gegenstand einer allgemeinen Weisung sein und sind in der zweiten Phase zu behandeln. Auch ein Klassifizierungsraster zur Bewertung der rechtlichen Anforderungen an Dokumente enthält Detailbestimmungen, die dem allgemeinen Charakter der Weisung entgegenlaufen würden. Die Erarbeitung solcher Details in der Phase der Grundlagenbeschaffung wäre systemwidrig und ist daher in die zweite Phase der Konkretisierung der allgemeinen Bestimmungen zu verlegen. Schliesslich wird bewusst darauf verzichtet, eine Übersicht über alle Gesetzeserlasse mit den unterschiedlichen Aufbewahrungsfristen zu erstellen. Eine solche Liste könnte keinen abschliessenden Charakter aufweisen und ist daher nicht sinnvoll. Vielmehr soll es im Verantwortungsbereich jeder Dienststelle als Fachorgan liegen, die ihren Fachbereich betreffenden Aufbewahrungsfristen abschliessend aufzulisten und zu überwachen. Die dem Weisungsentwurf beigefügte exemplarische Liste mit Aufbewahrungsfristen wollte diesbezüglich nur Hinweise geben.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Bestimmungen der Weisung eingegangen:

Art. 1 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich der Weisung umfasst die kantonale Verwaltung gemäss Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (vgl. Art. 15 RVOG, BR 170.300). Davon ausgenommen sind die Gerichte und die selbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts. Es bleibt ihnen unbenommen, sich freiwillig den Grundsätzen der Weisung zu unterwerfen. Die Regelung in Absatz 2 ermöglicht es der Regierung, weitere Stellen oder Personen, die mit der Erfüllung von kantonalen Aufgaben betraut sind, der Aktenführung gemäss der Weisung zu unterstellen. Die Grundsätze für die Aktenführung gelten sowohl für die papierbezogene als auch für die elektronische Aktenführung. Die Regelung von Besonderheiten der elektronischen Aktenführung und des

Umgangs mit Email-Nachrichten wird bewusst in die zweite Phase verlegt. Denn hierbei handelt es sich nicht um grundlegende Fragen zur Aktenführung, sondern um technische Einzelheiten, die in die Phase der Erarbeitung von organisatorischen und verfahrenstechnischen Bestimmungen gehören und die Eingang in die von den Dienststellen – unter Mitwirkung des Staatsarchivs – zu erlassenden Organisationsvorschriften finden werden.

Art. 2 Zweck der Aktenführung

Die Aktenführung unterstützt ein nachvollziehbares und transparentes Verwaltungshandeln und fördert damit die Rechtssicherheit. Zudem bildet sie die Grundlage für die Langzeitarchivierung von archivwürdigen Unterlagen. Aus diesem Grund sind in der zweiten Phase die organisatorischen und verfahrenstechnischen Bestimmungen unter Berücksichtigung der vom Staatsarchiv noch zu definierenden Anforderungen an das System für die Langzeitarchivierung zu erarbeiten. Archivwürdig sind Unterlagen, die aufgrund ihrer Bedeutung von dauerhaftem Wert sind, im Rahmen der Geschäftstätigkeit aber nicht mehr gebraucht werden. Hierzu sind die Verordnung für das Staatsarchiv Graubünden vom 5. September 1988 (BR 490.100) sowie die Wegleitung für die Ablieferung von Schriftgut an das Staatsarchiv aus dem Jahr 1996 zu beachten.

Art. 3 Verantwortung

Der Leitung der Dienststelle obliegt die Verantwortung für sämtliche Belange betreffend die Aktenführung. Nachdem das Staatsarchiv entsprechende Mustervorlagen und Anleitungen erarbeitet und die Anforderungen an das System für die Langzeitarchivierung definiert hat, liegt es an der Dienststelle, organisatorische Rahmenbedingungen, die spezifisch auf die eigene Organisation abgestimmt sind, zu definieren. Dabei hat sie die vom Staatsarchiv erarbeiteten Grundlagen zu beachten. Bestehende Anordnungen zur Aktenführung sind bei der Definition der organisatorischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen und allenfalls zu überarbeiten. Das Staatsarchiv steht der Leitung der Dienststelle bei der Definition der organisatorischen Rahmenbedingungen beratend zur Seite.

Die Leitung der Dienststelle hat die Aktenführung aller Mitarbeitenden periodisch zu überprüfen. Auch ist regelmässig zu prüfen, ob sich eine Anpassung der organisatorischen Rahmenbedingungen aufdrängt. Dadurch wird die längerfristige Aufrechterhaltung einer effizienten und nachvollziehbaren Aktenführung sichergestellt.

Art. 4 Aufbewahrung und Archivierung von Unterlagen

Geschäftsrelevante Unterlagen sind solange aufzubewahren, wie es die gesetzlichen Fristen und die Geschäftstätigkeit erfordern. Unterlagen sind dann geschäftsrelevant, wenn sie Rechte oder Pflichten für die kantonale Verwaltung begründen, ändern oder aufheben oder wenn sie für den Nachweis der Verwaltungstätigkeit wichtig sind. Zu den geschäftsrelevanten Unterlagen können insbesondere auch E-Mails, Telefaxe und Telefonnotizen sowie Mikrofichen, Mikrofilme, CDs, Videos, Fotos und Bilder gehören. Geschäftsrelevante Unterlagen sind Eigentum der Verwaltungseinheit und gehören nicht in die persönlichen Ablagen der Mitarbeitenden. Für eine weitere Konkretisierung des Begriffs der Geschäftsrelevanz wird auf die Verordnung für das Staatsarchiv (BR 490.100) und insbesondere auf die Wegleitung für die Ablieferung von Schriftgut an das Staatsarchiv aus dem Jahr 1996 verwiesen. Es obliegt der Leitung der Dienststelle, innerhalb dieses vorgegebenen Rahmens amtsspezifisch zu definieren, ob eine Unterlage geschäftsrelevant ist.

Die Aufbewahrungsfristen von Unterlagen werden vom Gesetz festgelegt. Neben der allgemeinen Aufbewahrungsfrist des Obligationenrechts (Art. 962 OR) sind weitere Erlasse des Bundes- und des kantonalen Rechts zu beachten. Weiter zu berücksichtigen sind allfällig vorhandene dienststelleninterne Vorgaben. Die Leitung der Dienststelle trägt die Verantwortung dafür, dass die Aufbewahrungsfristen eingehalten werden. Unterlagen gelten dann als glaubwürdige Belege von Geschäftsvorgängen, wenn deren Vollständigkeit und Verlässlichkeit gewährleistet und überprüfbar sind.

Geschäftsrelevante Unterlagen müssen dem Staatsarchiv nach Ablauf der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen angeboten werden. Das Staatsarchiv entscheidet nach Rücksprache mit der abliefernden Dienststelle über die Archivwürdigkeit. Ohne Einwilligung des Staatsarchivs dürfen keine geschäftsrelevanten Unterlagen vernichtet werden.

Art. 5 Aufzeichnungsmedien

Die Leitung der Dienststelle trägt die Verantwortung dafür, dass die Unterlagen mittels gebräuchlicher Aufzeichnungsmedien, die den gültigen Sicherheitsanforderungen genügen, abgelegt werden. Papierbezogene und elektronische Unterlagen sind mit organisatorischen und baulichen Massnahmen vor unerlaubtem Zugriff und Verlust zu schützen. Die Sicherheitsanforderungen im Bereich der Informatiksicherheit (Verordnung über den Einsatz von Informatik in der kantonalen Verwaltung Graubünden [BR 170.500]) sowie des Datenschutzes (Bundesgesetz über den Datenschutz [SR 235.1], kantonales Datenschutzgesetz [BR 171.100]) sind zu gewährleisten. Die Weisung betreffend die Verwendung von Papieren und Verpackungen sowie die Entsorgung von Altpapier enthält Sicherheitsanforderungen, die es zu beachten gilt. Für elektronische Medien bestehen keine allgemein gültigen Vorgaben. Diese sind in der zweiten Phase bei der Erarbeitung der dienststellenspezifischen Organisationsvorschriften für jede Dienststelle unter Berücksichtigung des Geschäftsprozesses und auch der Bedürfnisse der jeweiligen Dienststellen festzulegen.

Für die Aufzeichnung und Ablage von elektronischen Unterlagen werden bereits heute verschiedene Systeme eingesetzt. Für die ordnungsgemässe Aktenführung elektronischer Unterlagen ist es wesentlich, dass IT-Systeme verwendet werden, die auch eine Abbildung der Geschäftsprozesse ermöglicht. Das Amt für Informatik legt die IT-Systeme fest, die den Anforderungen an eine Aktenführung gemäss dieser Weisung genügen. Dabei sind die Anforderungen des Staatsarchivs und geltende Standards zu berücksichtigen. Die Leitung der Dienststelle hat dafür zu sorgen, dass die Übernahme von Unterlagen aus abgelösten IT-Systemen gewährleistet wird.

Art. 6 Funktion des Staatsarchivs

Das Staatsarchiv ist das Kompetenzzentrum für die Aktenführung in der kantonalen Verwaltung. Es betreut in dieser Funktion die für die Aktenführung verantwortlichen Stellen. In der zweiten Phase wird das Staatsarchiv Mustervorlagen und Anleitungen für die von den Dienststellen zu erlassenden Organisationsvorschriften, Ordnungssysteme und Registraturpläne erarbeiten. Es nimmt dabei Rücksprache mit dem Amt für Informatik. Die Dienststellen haben entsprechend diesen Mustervorlagen und Anleitungen organisatorische Rahmenbedingungen zu formulieren. Die Voraussetzungen der Langzeitarchivierung werden vom Staatsarchiv – nach Rücksprache mit dem

Amt für Informatik – definiert und sind von den Dienststellen beim Erlass der organisatorischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

Art. 7 Inkrafttreten

Die Weisung tritt am 1. Januar 2008 in Kraft. Die Leitung der Dienststelle hat dafür zu sorgen, dass die Aktenführung gemäss dieser Weisung erfolgt. Vorbehalten bleibt die Erarbeitung konkreter Lösungsansätze durch das Staatsarchiv und das Amt für Informatik.

7. Weiteres Vorgehen

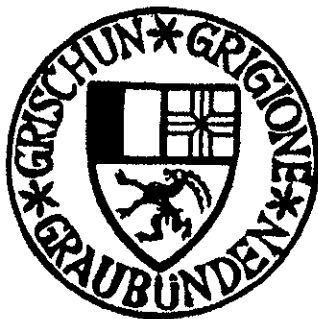
Die vorliegende Weisung bildet Grundlage für den Aufbau und die Weiterentwicklung von Records Management im organisatorischen und verfahrenstechnischen Bereich. In der zweiten Phase übernimmt das Staatsarchiv die Federführung. Es ist verantwortlich für die Umsetzung von Records Management in der kantonalen Verwaltung. Dazu entwickelt es Mustervorlagen und Anleitungen und definiert die Anforderungen an die Voraussetzungen der Langzeitarchivierung. Anhand dieser Arbeitshilfen werden die Dienststellen in die Lage versetzt, eigene organisatorische Bestimmungen aufzustellen. Schliesslich erfolgt in der dritten Phase die technische Umsetzung. Für diese Phase wird das Amt für Informatik die Federführung übernehmen.

Gestützt auf diese Erwägungen

beschliesst die Regierung:

1. Die beiliegende Weisung über die Aktenführung in der kantonalen Verwaltung wird erlassen.
2. Das Staatsarchiv legt in einem ersten Schritt ein Vorgehenskonzept mit Details zu zeitlichen, finanziellen und personellen Aspekten zur Umsetzung der zweiten Projektphase vor. In einem zweiten Schritt entwickelt das Staatsarchiv Mustervorlagen und Anleitungen für die von den Dienststellen zu erlassenden Organisationsvorschriften, Ordnungssysteme und Registraturpläne. Im Weiteren definiert es die Voraussetzungen für ein System der Langzeitarchivierung.

3. Für die technische Umsetzung in einer dritten Phase ist das Amt für Informatik federführend.
4. In zeitlicher Hinsicht sind die Vorgaben gemäss Regierungsbeschluss Nr. 360 vom 20. März 2007 wegleitend.
5. Mitteilung an die Departemente, das Staatsarchiv, den Datenschutzbeauftragten und an alle Dienststellen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Martin Schmid".

Dr. Martin Schmid

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to read "C. Riesen".

Dr. C. Riesen

Weisung über die Aktenführung in der kantonalen Verwaltung

Gestützt auf Art. 43 Abs. 2 der Kantonsverfassung (KV)

von der Regierung erlassen am 22. Oktober 2007

Art. 1

¹ Diese Weisung regelt die Aktenführung der kantonalen Departemente, der Standeskanzlei und der ihnen unterstellten Dienststellen. Geltungsbereich

² Die Regierung kann nach Massgabe ihrer Aufsichtspflicht weitere Stellen oder Personen, welche mit der Erfüllung von Kantonsaufgaben betraut werden, der Aktenführung unterstellen.

³ Diese Weisung gilt sowohl für die papierbezogene als auch für die elektronische Aktenführung.

Art. 2

¹ Die Aktenführung unterstützt die Geschäftsbearbeitung und gewährleistet ein nachvollziehbares und rationelles Verwaltungshandeln. Zweck der Aktenführung

² Sie ermöglicht der kantonalen Verwaltung

- die effiziente Nutzung und Verwaltung ihrer Informationen sowie die Übersicht und Koordination der laufenden Geschäfte;
- die Verbesserung der Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger;
- die Rechenschaftsablage gegenüber dem Grossen Rat;
- die Gewährung der Akteneinsicht an Betroffene;
- die Gewährleistung der Rechtssicherheit;
- die Sicherstellung einer aussagekräftigen Überlieferung des kollektiven Wissens im Kanton.

³ Die Aktenführung bildet die Grundlage für die Langzeitarchivierung von archivwürdigen Unterlagen des Kantons Graubünden.

Art. 3

¹ Die Leitung der Dienststelle ist verantwortlich für die Aktenführung in der eigenen Organisation und die Definition der notwendigen organisatorischen Rahmenbedingungen. Verantwortung

² Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind zu einer ordnungsgemässen Aktenführung verpflichtet.

³ Die Aktenführung ist von der Leitung der Dienststelle periodisch zu überprüfen.

Art. 4

Aufbewahrung
und Archivierung
von Unterlagen

¹ Geschäftsrelevante Unterlagen sind solange aufzubewahren, wie es die gesetzlichen Fristen und die Geschäftstätigkeit erfordern.

² Die Unterlagen müssen vollständig und verlässlich sein.

³ Nach Ablauf der Fristen sind die geschäftsrelevanten Unterlagen dem Staatsarchiv anzubieten.

Art. 5

Aufzeichnungs-
medien

¹ Die Dienststellen legen die Unterlagen mittels gebräuchlicher Aufzeichnungsmedien ab. Diese müssen den gültigen Sicherheitsanforderungen genügen.

² Die Übernahme von Unterlagen aus abgelösten IT-Systemen ist zu gewährleisten.

³ Das Amt für Informatik legt die IT-Systeme fest, welche den Anforderungen an ein Records Management System genügen. Dabei sind die Anforderungen des Staatsarchivs und geltende Standards zu berücksichtigen.

Art. 6

Funktion des
Staatsarchivs

¹ Das Staatsarchiv koordiniert die Umsetzung dieser Weisung.

² Es definiert Mustervorlagen und Anleitungen für organisatorische Rahmenbedingungen und berät die Verwaltungseinheiten bei der Organisation der Aktenführung.

³ Es definiert zudem die Voraussetzungen der Langzeitarchivierung und ist befugt, den aktenführenden Stellen Auflagen zu machen, wenn solche zur Gewährleistung der Langzeitarchivierung zweckmässig sind.

⁴ Für weitere Unterstellungen gemäss Art. 1 Abs. 2 dieser Weisung stellt das Staatsarchiv Antrag bei der Regierung.

Art. 7

Inkrafttreten

Diese Weisung tritt am 1. Januar 2008 in Kraft. Vorbehalten bleibt die Erarbeitung konkreter Lösungsansätze durch das Staatsarchiv und das Amt für Informatik.