



Auszug aus dem Protokoll
Sitzung vom 20. März 2012 ek
Versandt am 22. MRZ. 2012

**Verordnung
über die Aktenführung
vom 20. März 2012**

Der Regierungsrat des Kantons Zug,

gestützt auf § 5 Abs. 1 des Archivgesetzes vom 29. Januar 2004¹⁾,

beschliesst:

§ 1

Gegenstand

¹ Die Aktenführung umfasst die flächendeckende, ordnungsgemässe und systematische Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen.

² Sie erstreckt sich auf papiergebundene, elektronische und andere Unterlagen.

§ 2

Geltungsbereich

¹ Die Verordnung gilt für die Aktenführung in Geschäftsverwaltungssystemen, Fachanwendungen und Datenbanken sowie für entsprechende papiergebundene Systeme.

² Die Verordnung gilt für die Stellen der kantonalen Verwaltung sowie Personen und Organe im Sinne von § 3 Abs. 2 und 3 des Archivgesetzes; sie gilt nicht für die Gerichte, die Staatsanwaltschaft und das polizeiliche Ermittlungsverfahren.

§ 3

Zweck

¹ Die Aktenführung unterstützt die Geschäftsbearbeitung, sichert die Nachvollziehbarkeit und garantiert die Transparenz staatlichen Handelns.

² Sie

- a) ermöglicht eine Übersicht über die laufenden Geschäfte;
- b) dient der Koordination mit anderen Geschäften;
- c) zeigt den Stand eines einzelnen Geschäftes;
- d) ermöglicht, den übergeordneten Stellen Rechenschaft über die Geschäfte abzulegen;
- e) unterstützt Auskunft und Einsicht betroffener Personen und von berechtigten Dritten;
- f) ist Grundlage für die Langzeitarchivierung.

§ 4

Anforderungen an die Aktenführung

¹ Die Aktenführung erfüllt hinsichtlich Verfahren, Systeme und Prozesse die Anforderungen der Authentizität, Zuverlässigkeit, Integrität und Benutzbarkeit.

² Die bei der Aktenführung anfallenden Unterlagen müssen

- a) authentisch die Urheberschaft und den Zeitpunkt der Erstellung belegen (Authentizität);

¹⁾ BGS 152.4

- b) den Inhalt glaubwürdig, vollständig und genau wiedergeben (Zuverlässigkeit);
- c) langfristig unversehrt bleiben und gegen unbefugte Änderungen geschützt sein (Integrität);
- d) wieder aufgefunden, dargestellt und im Kontext verstanden werden können (Benutzbarkeit).

§ 5

Grundsätze der Aktenführung

- ¹ Geschäfte werden schriftlich geführt und mit den dafür bestimmten Mitteln aufgezeichnet.
- ² Die Aktenführung erfolgt nach den Grundsätzen von § 2 Abs. 1 des Finanzhaushaltgesetzes¹⁾ und berücksichtigt den Grundsatz der Geschäftsrelevanz.
- ³ Unterlagen sind in ihrem Geschäftszusammenhang während des ganzen Lebenszyklus des Geschäftes in dessen Kontext zu erhalten und aufzubewahren.
- ⁴ Die Akten sind elektronisch oder physisch zu führen.

§ 6

Ordnungssysteme

- ¹ Die Aufgaben der Amtsstellen, der Personen und Organe im Sinne von § 3 Abs. 2 und 3 des Archivgesetzes werden in einem Ordnungssystem abgebildet.
- ² Für die Erstellung und Pflege der Ordnungssysteme bietet das Staatsarchiv seine Unterstützung an.

§ 7

Dossierbildung

- ¹ Die relevanten Unterlagen zu dokumentengestützten Geschäften werden in zeitlich abgegrenzten physischen oder digitalen Dossiers abgelegt.
- ² Alle Dossiers müssen dem Ordnungssystem eindeutig zugeordnet sein.
- ³ Die Dossiers tragen einen eindeutigen Titel, das Datum der Eröffnung und des Abschlusses sowie die Bezeichnung der für das Dossier verantwortlichen Person.
- ⁴ Die für die Organisation der Aktenführung gemäss § 8 Abs. 1 zuständigen Personen können weitere beschreibende Elemente (Metadaten) festlegen.
- ⁵ Grössere oder über einen längeren Zeitraum dauernde Geschäfte können in Subdossiers unterteilt werden; kleinere Geschäfte können zu einem einzigen Dossier zusammengefasst werden.

§ 8

Verantwortung für die Aktenführung

- ¹ Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, Amtsleitende und Verantwortliche von Organen im Sinne von § 3 Abs. 2 und 3 des Archivgesetzes regeln die Zuständigkeit, den Aufbau und den Ablauf der Aktenführung. Sie sind für den rechtskonformen Umgang der Mitarbeitenden mit den Unterlagen verantwortlich.
- ² Sie
 - a) legen für alle Unterlagen Bearbeitungs- und Zugriffsrechte fest;
 - b) erlassen wo nötig ergänzende Organisationsvorschriften.
- ³ Alle mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben des Kantons betrauten Personen sind zur ordnungsgemässen Aktenführung verpflichtet.

¹⁾ BGS 611.1

§ 9

Unterstützung bei der Aktenführung

¹ Kompetenzzentrum der kantonalen Verwaltung für Fragen der Aktenführung ist das Staatsarchiv.

² Es

- a) erstellt Leitfäden zur Aktenführung;
- b) berät die Verantwortlichen bei der Aktenführung;
- c) bietet Schulungen zur Aktenführung an.

§ 10

Informationsträger und technische Mittel

¹ Die aktenführenden Personen legen die Unterlagen mittels gebräuchlicher Dateiformate und Aufzeichnungsmedien ab.

² Für die papiergebundene Ablage von Unterlagen ist archivfähiges, säurefreies Papier zu verwenden.

³ Die technischen Mittel müssen

- a) den Sicherheitsanforderungen genügen, insbesondere im Bereich der Informatiksicherheit und des Datenschutzes;
- b) die Übernahme von Unterlagen aus abgelösten Systemen sicherstellen sowie
- c) die Übertragung in ein System zur Langzeitarchivierung gewährleisten.

⁴ Elektronische Daten dürfen bei der Übergabe ins Staatsarchiv nicht verschlüsselt sein.

§ 11

Archivtaugliche Dateiformate

Das Staatsarchiv legt die archivtauglichen Standards für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen fest und überträgt gebräuchliche Dateiformate in archivtaugliche Formate.

§ 12

Ablieferungsform der archivwürdigen Unterlagen

¹ Nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen sind die archivwürdigen Unterlagen physisch (in Papierform) oder in elektronischer Form abzuliefern.

² Beschreibende Elemente (Metadaten), die in elektronischer oder physischer Form vorhanden sind, sind dem Archiv gleichzeitig anzubieten.

§ 13

Vollzug

¹ Die Einführung von Geschäftsverwaltungssystemen bei den Direktionen und Ämtern erfolgt in Absprache mit dem Staatsarchiv.

² Werden in bestehenden Datenbanken und Fachanwendungen Ergänzungen für den Vollzug der Verordnung nötig, sind diese zu planen und zu realisieren.

³ Für die Ablieferung von Daten in elektronischer Form erlässt das Staatsarchiv Weisungen.

§ 14

Aufhebung bisherigen Rechts

Das Reglement des Regierungsrates über die Registrierung und Archivierung von Verwaltungsakten vom 19. März 1951¹⁾ samt dem dazugehörenden Archivplan werden per 31. Mai 2012 aufgehoben.

¹⁾ nicht in GS

§ 15
Inkrafttreten

Die Verordnung tritt am 1. Juni 2012 in Kraft.

Zug, 20. März 2012

Regierungsrat des Kantons Zug



Matthias Michel
Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Mitteilung je mit Bericht an:

- alle Direktionen (für sich und zur Weiterleitung an die privaten Dritten, die kantonale Aufgaben erbringen und den Archivierungsvorschriften unterliegen)
- Datenschutzbeauftragter
- Ombudsstelle
- Staatskanzlei
- alle Amtsleitenden (per E-Mail)

A. Ausgangslage

Am 12. August 2008 beschloss der Regierungsrat die verwaltungsweite Ausbreitung einer neuen elektronischen Geschäftsverwaltung. Auch jene Ämter, welche bisher ihre Dokumente noch nicht im Geschäftsverwaltungssystem Konsul hinterlegt hatten, sollen ab Einführung des Nachfolgesystems (Projekt OpenGever) die geschäftsrelevanten Vorgänge im neuen System bzw. in entsprechenden Fachanwendungen nachweisen. Die Ausbreitung des neuen Geschäftsverwaltungssystems (GEVER) erfolgt ab Januar 2012 flächendeckend und erstreckt sich mindestens bis ins Jahr 2013. Auch noch später werden Amtsstellen (Mandanten) ihre elektronische Geschäftsverwaltung (mit einer aufgabenspezifischen Fachanwendung) einführen.

Diese Verordnung erfüllt die Vorgaben aus den Beschlüssen des Regierungsrats vom 12. August 2008 und vom 3. März 2009. Damals wurde entschieden, mit dem Ausbreitungsentscheid für die elektronische Geschäftsverwaltung eine regierungsrätliche "Policy" zur Aktenführung zu erlassen. Die Verordnung übernimmt die politische Vorgabe, Führungsgrundsätze und Vorgaben zur Schriftlichkeit des Verwaltungshandelns festzulegen und die Verantwortlichkeiten zu definieren. In ihrer grundsätzlichen Ausrichtung folgt die Verordnung der Haltung betreffend der E-Government-Strategie.

B. Rechtliche Verankerung in einer Verordnung

Für das verwaltungsweite systematische Führen der Akten besteht in § 5 Abs. 1 des Archivgesetzes ein Auftrag, dem die Verordnung nachkommt.

Der Regierungsrat erachtet es als Rahmenbedingung zur Sicherstellung der Informationspflicht wichtig, die Aktenführung und die zwingende Nutzung eines elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramms rechtlich zu verankern. Die systematische Aktenführung von geschäftsrelevanten Vorgängen wird heute von einer modernen Verwaltung erwartet und gemeinhin als selbstverständlich vorausgesetzt. Mit dieser Verordnung werden diese Erwartungen und Anforderungen im Kanton erstmalig allgemein schriftlich konkretisiert, normiert und verankert.

C. Zum generellen Gehalt der Verordnung

Kerngehalt der Verordnung ist die Regelung der Aktenführung für jegliche Tätigkeit der Verwaltung und der mit öffentlichen Aufgaben betrauten Dritten, die dem Archivgesetz unterstehen.

In der einschlägigen Fachliteratur sowie in Leitfäden der Bundesverwaltung und anderer Kantone zu den Themen Aktenführung, Geschäftsverwaltung und GEVER finden sich Begriffe und Definitionen, die nicht immer deckungsgleich sind, deren Inhalte sich bei den gleichen Behörden im Laufe der Zeit verändert haben und die sich teilweise sogar widersprechen. Für diese Verordnung wurden die Begrifflichkeiten so geschärft, dass sie widerspruchsfrei und in ihrer Gesamtheit logisch zueinander stehen. Alle Begriffsdefinitionen sind kompatibel mit dem Normenwerk DIN-ISO 15489, können aber vereinzelt abweichen von Beschreibungen und Definitionen in Fachpublikationen oder Leitfäden über Records Management.

D. Die Beurteilung der im Mitberichtsverfahren geäußerten Anliegen

Der Entwurf zur Verordnung wurde im Mitberichtsverfahren positiv aufgenommen. Generelle Stellungnahmen betrafen den Bezug zur DIN-ISO-Norm 15489, das Verhältnis zu Dritten mit Leistungsvereinbarung, die Frage nach der Aktenführung bei Massengeschäften, den Vollzug

der Verordnung samt In-Kraft-Treten und schliesslich die Schulung. Auf Detailbemerkungen wird im Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen eingegangen.

Beantragt wurde, vom Abstützen auf die DIN-ISO-Norm 15489 abzusehen. Die Norm sei zu umfangreich und deren Einhaltung könne nicht kontrolliert werden. Oder es sei auf die Norm in der Geltung an einem bestimmten Termin hinzuweisen (starre Verweisung). Mindestens aber wurde gewünscht, die DIN-ISO-Norm sei beizulegen oder es sei mit einem Link auf die Fundstelle zu verweisen. Die Verordnung verzichtet nun auf jeglichen expliziten Verweis auf die DIN-ISO-Norm 15489 im Verordnungstext selber. Auch von der Einrichtung eines Links zu ihrer Fundstelle wird aus lizenzrechtlichen Bedenken abgesehen. Durch die explizite Nennung der vier Grundanforderungen der DIN-ISO-Norm 15489 (nämlich Authentizität, Zuverlässigkeit, Integrität und Benutzbarkeit) wird jedoch implizit auf die DIN-ISO-Norm 15489 selber verwiesen.

Auf die erwähnte DIN-ISO-Norm stützen sich heute sehr viele Behörden, aber auch private Unternehmungen - national und international - ab. Der wesentliche Inhalt der Norm besteht in der Garantie der Authentizität, der Zuverlässigkeit, der Integrität und Benutzbarkeit von Dokumenten. Deshalb soll diese Norm als Grundlage auch für die Unterlagen im Kanton Zug gelten. Natürlich unterliegen auch solche Normen einem Wechsel. DIN-ISO-Normen weisen erfahrungsgemäss eine sehr hohe Stabilität auf. Die hier massgebliche DIN-ISO-Norm 15489 ist sehr allgemein gehalten und gilt daher als sehr stabil. Es darf von einer Geltungsdauer bis zu einer Generation ausgegangen werden - einer Zeitdauer also, welche die Geltungsdauer von Verordnungen in aller Regel übersteigt. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass im Kanton Zug Informatik-Fachanwendungen im Einsatz stehen (z.B. beim Vollzugs- und Bewährungsdienst), die die Anforderungen an diese Norm bereits erfüllen. Bei andern Anwendungen wird bereits jetzt darauf hingearbeitet, dass diese Norm erfüllt werden wird.

Es wurde kritisiert, Dritte, mit denen der Kanton eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat, könnten die Akten mit dem neuen Geschäftsverwaltungssystem (GEVER) nicht führen, weil sie nicht über die gleichen Informatikstrukturen verfügten. Dies ist auch nicht nötig. Akten können jederzeit in Dossiers in Papierform verwaltet werden. Die Anforderungen der Verordnung sind bei einer papiergebundenen Dossierführung ohne grossen Aufwand auch durch private Dritte erfüllbar. Sollte die Regelung der Aktenführung Gegenstand einer Änderung der bestehenden Vereinbarung sein oder in einer neuen Vereinbarung Eingang finden, ist das Staatsarchiv bereit, die Parteien bei der Ausgestaltung der Aktenführung zu beraten. Analog verhält es sich mit Massengeschäften (beispielsweise mit Asylbewerbendenunterlagen oder Schülerakten). Wenn diese korrekt in papiergebundenen Dossiers nachgeführt sind, erfüllen sie die Voraussetzungen dieser Verordnung. Massengeschäfte wie Meldungen von Grippefällen oder Bürgerbriefe können in einem (papiergebundenen oder elektronischen) Sammel-Dossier abgelegt werden, das einen bestimmten Zeitraum (z.B. Winter 2012/2013 oder 1.1.2012 - 31.12.2012) umfasst. Weder diese Verordnung noch die DIN-ISO-Norm 15489 verlangen, für jeden einzelnen Vorgang zwingend ein einzelnes Dossier anlegen zu müssen.

In einzelnen Stellungnahmen wurde darauf hingewiesen, die Verordnung könne nicht in Kraft treten, bevor die neue Geschäftsverwaltung flächendeckend eingeführt sei. Ein solcher Konnex besteht jedoch nicht. Die Verordnung gilt sowohl für die Aktenführung in Geschäftsverwaltungssystemen (GEVER, Konsul, Drittsysteme), in Fachanwendungen und für Datenbanken als auch für die papiergebundene Aktenführung. Sie ist Rechtsgrundlage für die Aktenführung im Allgemeinen und für jene in Geschäftsverwaltungssystemen im Besonderen. Bisher stützte sich die Einführung von GEVER auf dem Regierungsratsbeschluss vom 3. März 2009, wonach "für die verwaltungsweite Ausbreitung der elektronischen Geschäftsverwaltung" der "Umstieg von

Konsul zu OpenGever gutgeheissen" wurde. Für das System "Konsul" besteht keine Rechtsgrundlage. Neu stützt sich das Geschäftsverwaltungssystem (GEVER) auf diese Verordnung ab. Geschäfte können jederzeit auch ohne GEVER verwaltet werden. Eine ordnungsgemässe Dossierführung in Papierform erfüllt die Ansprüche aus dieser Verordnung. Für die Einführung von GEVER braucht es Zeit. Über deren Einführung spricht sich das Staatsarchiv mit den Amtsstellen ab. Zeit braucht es auch, wenn es darum geht, die elektronische Ablieferung von Daten zu organisieren. Hier wird die Zusammenarbeit mit dem Archiv sehr wichtig. Die Ablieferung von Daten in elektronischer Form sollte in der Regel frühestens drei Jahre nach In-Kraft-Treten dieser Verordnung möglich sein. Das Staatsarchiv erlässt dazu Weisungen.

Schliesslich wurde der Schulung für das neue Geschäftsverwaltungssystem besonderes Gewicht zugemessen. Darauf ist zu Recht hingewiesen worden. Das Staatsarchiv plant, periodisch ein Schulungs-Modul betreffend "Records Management" (Aktenführung) anzubieten. Zudem erstellt es Leitfäden, die über einzelne Abläufe Auskunft geben werden. Diese Leitfäden werden bei Schulungen und Ämterbesuchen nach Bedarf abgegeben. Sie sind zudem auf iZug bereitgestellt. Die Leitfäden werden laufend aktualisiert und ergänzt.

E. Die Bestimmungen im Einzelnen

Titel und Ingress

Die Verordnung zur Aktenführung bildet die Grundlage für die systematische Aktenführung in der kantonalen Verwaltung und von privaten Dritten, denen öffentliche Aufgaben übertragen sind und die dem Archivgesetz unterstellt sind.

Ziel ist es, mit dem Titel klar auszusagen, was die Verordnung erreichen will: eine definierte, umfassende Aktenführung. Eine geordnete Aktenführung ist Voraussetzung für jede Geschäftsverwaltung. Ohne ordnungsgemäss geführte Akten ist eine Geschäftsverwaltung unmöglich. Der Begriff Aktenführung dient als übergeordneter Begriff für den gesamten Bereich, also für die Führung und Verwaltung stark und schwach strukturierter Daten in eigentlichen elektronischen Geschäftsverwaltungssystemen (= GEVER-Systeme) in Fachanwendungen mit GEVER-Funktionen und in Fachanwendungen ohne GEVER-Funktionen, für reine Datenbanken und für die papiergebundene Aktenführung.

Dass der Regierungsrat zum Erlass einer Verordnung über die Aktenführung zuständig ist, ergibt sich aus der Kompetenznorm von § 5 Abs. 1 des Archivgesetzes vom 29. Januar 2004 (BGS 152.4). Danach erlässt die zuständige Exekutive zur Verwaltung der Unterlagen die entsprechenden Vorschriften.

§ 1 Gegenstand

Die Verordnung regelt die Aktenführung im Allgemeinen und die Geschäftsverwaltung im Besonderen.

Die Aktenführung (auch Records Management) umfasst sämtliche strategischen, organisatorischen und technischen Massnahmen, Konzepte, Regeln, Verfahren und Mittel, die für einen ordnungsgemässen Umgang mit Geschäftsunterlagen notwendig sind - unabhängig davon, ob sie papiergebunden oder elektronisch vorliegen.

Unterlagen (auch Akten, Geschäftsunterlagen, Records) werden hier verstanden als Informationen, die - unabhängig von der Art des Informationsträgers - bei der Geschäftstätigkeit erstellt, empfangen oder verwendet werden. Die Aktenführung betrifft Unterlagen, deren Informationen auf Papier, in elektronischer Form oder anderweitig (z.B. auf Film) gespeichert oder übermittelt werden. Dazu gehören auch Hilfsmittel und ergänzende Daten (sog. Metadaten und Historisierungsdaten), die für das Verständnis der Unterlagen, deren Nutzung, Bewirtschaftung und Darstellung notwendig sind.

Im Mitberichtsverfahren wurde eine Definition von "relevanten" Geschäftsvorgängen und Prozessinformationen verlangt. Dem Anliegen wird entsprochen: Ein Leitfaden des Staatsarchivs wird den Begriff "geschäftsrelevant" konkretisieren.

§ 2 Geltungsbereich

Aktenführung betrifft sowohl wenig oder unstrukturierte Informationen in Form von Dokumenten als auch stark strukturierte Informationen in Form von Daten. Aktenführung befasst sich deshalb sowohl mit Geschäftsverwaltungssystemen, Fachanwendungen und Datenbanken als auch mit ihren analogen Entsprechungen (z.B. Karteien, Papierdossiers).

Unter schwach strukturierten Daten versteht man vor allem Textdaten, deren Strukturdaten überwiegend nicht in eigens hierfür vorgesehenen Feldern abgebildet sind. Typische schwach strukturierte Daten sind Berichte, Briefe oder E-Mails. Schwach strukturierte Daten werden in so genannten sequentiellen Dateien hinterlegt (z.B. Word-Dokument). Man spricht auch von Document Records. Schwach strukturierte Daten (Dateien) müssen organisatorisch stark strukturiert verwaltet werden, damit sie die DIN-ISO-Norm 15489 zu erfüllen vermögen.

Stark strukturierte elektronische Dateien hingegen werden in reinen Datenbanken gehalten. Eine zusätzliche, übergeordnete Strukturierung entfällt weitgehend. Stark strukturierte Dateien sind rein daten- und nicht volltextorientiert. Man spricht hier auch von Data Records. Die papiergebundene Version hiervon ist beispielsweise ein Karteikartensystem. Beispiel für eine Fachanwendung mit stark strukturierten Dateien ist das Buchhaltungssystem "Navision".

Unter Fachanwendungen (auch Fachapplikationen) versteht man Systeme, die für einen ganz bestimmten, im Vorherein definierten Verwendungszweck (z.B. ein Personalinformationssystem oder das Rechnungsführungssystem Navision) benutzt werden. Eine bestimmte Fachanwendung gelangt in der Regel nur in einer bestimmten Amtsstelle zur Anwendung. Wird eine Fachanwendung in verschiedenen Amtsstellen genutzt (Navision), so spricht man von einer Querschnittnutzung.

In der Deutschschweiz ist der Begriff GEVER (auch: Gever-System) weit verbreitet. Hierunter versteht man ein elektronisches Informationssystem, welches die Wahrnehmung der Geschäftsverwaltung umfassend unterstützt und zudem eine elektronische Prozesssteuerung (Abläufe, Zuweisung und Abarbeiten von Vorgängen, Aktivitäten und Arbeitsschritten samt Geschäftskontrolle) beinhaltet.

Die Aktenführung in allen ihren Ausprägungen hat gemäss DIN-ISO-Norm 15489 die vier Grundanforderungen Authentizität, Zuverlässigkeit, Integrität und Benutzbarkeit zu erfüllen. An die Geschäftsverwaltung, also den Umgang mit geschäftsrelevanten, schwach strukturierten Daten, sind besondere Anforderungen zu stellen. Diese Daten (Dateien) werden zu Dossiers zusammengefasst und die Dossiers werden an eindeutige Positionen in einem Ordnungssystem (= Registraturplan) angebunden.

Die Verordnung richtet sich an die Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung sowie an Personen, denen öffentliche Aufgaben übertragen sind. Die Art der Übertragung der öffentlichen Aufgaben (in der Regel mittels Leistungsvereinbarung) ist unerheblich. Wer solche Aufgaben an Dritte überträgt, ist gemäss § 3 Abs. 3 des Archivgesetzes auch für die Einhaltung des Archivgesetzes und damit auch für die Einhaltung dieser Verordnung verantwortlich.

Die Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1; KV) bekennt sich zur Gewaltentrennung. Die Justizverwaltung fällt in die Zuständigkeit der **Gerichte** (§ 63 Abs. 1 Satz 1 KV). Folglich betrifft diese Verordnung das Justizwesen nicht. Die Vorschriften zur Aktenführung im Gerichtsbereich - und damit auch für die polizeilichen Ermittlungstätigkeiten - sind im Gerichtsorganisationsgesetz festgelegt (vgl. § 87 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege [Gerichtsorganisationsgesetz; GOG] vom 26. August 2010; BGS 161.1). Das Gerichtsorganisationsgesetz ist jünger als das Archivgesetz; es sieht für den Bereich der Organisation der Zivil- und Strafgerichte in § 99 GOG (Archivierung) zwar eine Verweisung auf das Archivgesetz vor, stellt indessen in Bezug auf die Aktenführung (§ 87 GOG) spezialrechtliche Normen auf, die dem Archivgesetz vorgehen.

Zur (Straf-)Justiz gehört im Kanton Zug auch die **Staatsanwaltschaft**, die nach dem Ermittlungsverfahren der Polizei das Untersuchungsverfahren führt. Wenn man in § 2 Abs. 2 nur die Gerichte aufführt, könnte das zu Unklarheiten führen, ob nun die Staatsanwaltschaft unter diese fällt oder nicht. Das sog. Vorverfahren besteht aus dem Ermittlungsverfahren der Polizei und der Untersuchung der Staatsanwaltschaft (Art. 299 der Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007, SR 312.0). Aus diesen Gründen wird auf ausdrücklichen Wunsch der Gerichte die Staatsanwaltschaft vom Geltungsbereich der Verordnung über die Aktenführung ausgenommen.

Die Verordnung über die Aktenführung gilt nur für die eigene verwaltungsinterne Geschäftsführung. Für die Arbeit der **Polizei** ist in der Verordnung über Datenbearbeitungssysteme für die Polizei vom 16. Dezember 2008 (BGS 512.15) sehr detailliert beschrieben, welche Hilfsmittel die Polizei für ihre Geschäftsverwaltung einsetzt. Gegenstand jener Verordnung ist der Betrieb und die Benützung der elektronischen Datenbearbeitungssysteme für die Polizei gemäss § 1. Gemäss § 1 Abs. 2 übernehmen die Systeme die Verwaltung der Personen- und Falldaten, die Unterstützung der Geschäftskontrolle und des Journals und sie dienen dem Erstellen und Bearbeiten von Berichten. In 24 §§ jener Verordnung wird ausführlich geregelt, was wie zu erledigen ist. Jene Verordnung geht als *lex specialis* klar der Verordnung über die Aktenführung vor.

Eine Stellungnahme im Mitberichtsverfahren verlangte, die Anforderungen an die Aktenführung, die Grundsätze der Aktenführung sowie die Ordnungssysteme und Dossierbildung auch für Fachanwendungen und Datenbanken vorzusehen. Die Verordnung erfasst den gesamten Bereich der Aktenführung. Die Bestimmungen zur Dossierbildung gelten für die dokumentengestützten Geschäfte, nicht aber für die reinen Datenbanklösungen. Diese Verordnung erstreckt sich nicht nur auf die neue elektronische Geschäftsverwaltungsanwendung GEVER, sondern sie gilt für alle Fachanwendungen mit und ohne Gever-Funktion, für reine Datenbanklösungen und für die papiergebundene Aktenführung.

Nicht Gegenstand dieser Verordnung ist die elektronische Übermittlung im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsbeschwerdeverfahren. Dafür sind bei Bedarf andere Rechtsgrundlagen zu schaffen.

§ 3 Zweck

Die Aktenführung unterstützt die Geschäftsbearbeitung, die Nachvollziehbarkeit sowie die Transparenz des staatlichen Handelns und fördert damit die Rechtssicherheit, den Schutz der Grundrechte sowie die rationelle Verwaltungsführung.

Sie ermöglicht den zuständigen Stellen, sich eine Übersicht über die laufenden Geschäfte zu verschaffen. Die strukturierte Aktenbildung erlaubt es zudem beispielsweise, Geschäfte die bei einem Amt beginnen und deren Abschluss in einen Beschluss des Kantonsrats mündet, mit der vorgesetzten Direktion und über sie mit dem Gesamtgierungsrat bis zum Antrag an den Kantonsrat zu koordinieren.

Jede Sachbearbeiterin oder jeder Sachbearbeiter wie auch ihre Stellvertretungen, neueintretende Personen oder Mitarbeitende, die innerhalb der gleichen Behörde einen neuen Tätigkeitsbereich übernehmen, können sich jederzeit über Inhalt, Verlauf und Sachstand eines Geschäftes orientieren. Mit der systematischen Aktenführung ist gewährleistet, dass ein Geschäft auch weiterbearbeitet werden kann (Geschäftskontinuität), wenn die zuständige Person aus unterschiedlichsten Gründen das Geschäft nicht weiterbearbeiten kann.

Die übergeordneten Stellen – beispielsweise die Direktionsvorstehenden – können sich jederzeit Rechenschaft über den Stand und die Bearbeitung des Geschäftes geben lassen.

Die Aktenführung soll auch das Einsichtsrecht von Betroffenen und von legitimierten Dritten unterstützen. Das Einsichtsrecht selber ist in andern Erlassen geregelt.

Schliesslich dient die Aktenführung auch der Langzeitarchivierung gemäss § 8 Abs. 1 Archivgesetz.

Es ist unbestritten, dass die (neue) Verordnung bewährte Strukturen und Abläufe berücksichtigt, wenn diese die Anforderungen der Verordnung erfüllen. Dies dürfte regelmässig der Fall sein. Wie bestehende Akten zu archivieren sind und welche Unterlagen zu den Akten gehören, wird der Leitfaden beschreiben. Bestehende Daten können ausgedruckt und in Dossiers abgelegt werden oder elektronisch in die neue Geschäftsverwaltung überführt werden.

§ 4 Anforderungen an die Aktenführung

Die DIN-ISO-Norm 15489 Records Management (Aktenführung) bildet international und national die massgebliche Grundlage bei der Implementierung der rechtlichen, organisatorischen und technischen Vorgaben zur Aktenführung in öffentlichen und privaten Organisationen. Ursprünglich als ISO-Norm prägend im angelsächsischen Raum entstanden, ist die Norm übersetzt und wortidentisch auch als DIN-Norm übernommen worden. Heute referenziert man deshalb die Norm als DIN-ISO. Die DIN-ISO-Norm 15489 ist bei Bund und Kantonen die massgebliche Norm für die Standards zur Aktenführung. Sie soll nun auch im Kanton Zug verwaltungsweit als Standard etabliert werden, ohne aber in der Verordnung ausdrücklich erwähnt zu werden. Durch die explizite Nennung der vier Grundanforderungen der DIN-ISO-Norm 15489 (nämlich Authentizität, Zuverlässigkeit, Integrität und Benutzbarkeit) wird jedoch implizit auf die DIN-ISO-Norm 15489 selber als massgebliche Norm verwiesen.

Der eCH-Standard 0002 referenziert die DIN-ISO-Norm ebenfalls vollständig. Bei eCH handelt es sich um einen 2006 gegründeten Verein, welcher die elektronische Zusammenarbeit zwischen Behörden und von Behörden mit Privaten, Unternehmen, Organisationen, Lehr- und Forschungsanstalten erleichtern soll, indem er entsprechende Standards verabschiedet. Der Verein eCH fördert und verabschiedet E-Government-Standards in der Schweiz. Zu den Mitgliedern des Vereins gehören verschiedene Bundesbehörden (u.a. das Bundesamt für Informatik, BIT), die Kantone, zahlreiche Schweizer Städte und Gemeinden, Universitäten, Unternehmen und Einzelpersonen. Die von eCH verabschiedeten Standards haben den Status von Empfehlungen.

Die DIN-ISO-Norm 15489 dient der Sicherstellung der Informationsqualität in internen und übergreifenden Geschäftsprozessen (z.B. eGovernment). Abgeleitet aus rechtlichen und betriebliche Anforderungen beschreibt die DIN-ISO-Norm 15489 aus der Sicht einer Organisation (z.B. Verwaltungseinheit) die strategischen, organisatorischen sowie infrastrukturellen Vorgehensweisen, Massnahmen und Verfahren, die für eine systematische Aktenführung einschliesslich der effizienten Bewirtschaftung und Sicherung von Informationsressourcen erforderlich sind. Durch klar definierte und geschäftsbezogene Verfahren im Umgang mit Information reduziert sich für eine Organisation und deren Mitarbeitenden der administrative Aufwand für die Ablage, die Suche, die Aufbewahrung der Unterlagen beträchtlich. Zudem können Geschäftsrisiken, die sich durch eine mangelhafte Informationsqualität oder -verfügbarkeit ergeben, abgewendet werden. Die DIN-ISO-Norm 15489 befähigt eine Organisation zum Aufbau eines prozessorientierten Informationsmanagements (Aktenführung). Bestandteil der DIN-ISO-Norm 15489 ist das Konzept des so genannten life-cycle-Managements (Lebenszyklus-Management) der Geschäftsunterlagen.

Der Lebenszyklus von Unterlagen umfasst

- die Entstehung oder den Eingang und die Registrierung eines Dokuments,
- die aktive Phase der laufenden Benutzung,
- den Dossierabschluss,
- die in- oder halbaktive Phase der nur noch seltenen Benutzung (Vorarchiv, Ablage) und
- die Vernichtung oder Übergabe zur Archivierung.

Die DIN-ISO-Norm 15489 formuliert für die Informationsqualität von Unterlagen vier verbindliche Anforderungen:

- **Authentizität:** Die Unterlage muss tatsächlich von jener Person erstellt oder übermittelt werden, die vorgibt, diese erstellt oder übermittelt zu haben und zwar in jener Zeit, die dafür angegeben wurde;
- **Zuverlässigkeit:** Der Inhalt stellt eine glaubwürdige, vollständige und genaue Wiedergabe der in der Unterlage nachgewiesenen Geschäftsvorgänge oder Tatsachen dar, so dass er als verlässliches Beweisstück dienen kann;
- **Integrität:** Unterlagen müssen langfristig unversehrt bleiben und gegen unbefugte Einsichtnahme oder Änderungen geschützt sein;
- **Benutzbarkeit:** Unterlagen sind benutzbar, wenn sie nachgewiesen, wieder aufgefunden, dargestellt und im Kontext verstanden werden können.

Diese vier Grundanforderungen müssen bei der Aktenführung hinsichtlich Verfahren, Systeme und Prozesse sowie bei den Unterlagen, die bei der Aktenführung anfallen, erfüllt werden und zwar in der jeweils als massgeblich festgelegten physischen oder elektronischen Form der Aktenführung.

§ 4 Abs. 2 verpflichtet *nicht* dazu, Akten sowohl in physischer als auch in elektronischer Form zu führen. Diese Bestimmung legt nur fest, dass die Grundsätze der Aktenführung für beide Arten der Aktenführung in gleicher Weise gelten. Die Direktionen und Ämter legen selbständig pro Mandant (beispielsweise pro Amt) oder pro Bereich (beispielsweise für das Beschwerdewesen, Vernehmlassungsverfahren oder Fallakten etc) fest, ob die Aktenführung in physischer und/oder elektronischer Form zu erfolgen hat (vgl. § 5 Abs. 4 und § 7 Abs. 1). Diese Festlegung erfolgt in der Regel mittels einer Organisationsvorschrift (§ 8, Abs. 2 Bst. b) und ist für die Mitarbeitenden verbindlich. Bearbeiten verschiedene Mitarbeitende Unterlagen aus demselben Bereich, so ist überall dasselbe Medium (also entweder das physische *oder* das elektronische Dossier) zu wählen. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit, der Wiederauffindbarkeit, der Datenbewirtschaftung und der Geschäftskontinuität ist eine Vermengung von physischen und elektronischen Dossiers innerhalb der gleichen Gruppe unbedingt zu vermeiden. Eine Gruppe entspricht in der Regel einer oder mehreren Ordnungspositionen innerhalb des Ordnungssystems ("Baum", Registraturplan) einer Geschäftsverwaltung.

Die Trägerwahl hat Auswirkungen auf die Form der Ablieferung der Akten an das Staatsarchiv (§ 12 Abs. 1). In aller Regel erfolgt die Ablieferung der Unterlagen an das Staatsarchiv in jener Form, in der sie durch die Behörde geführt worden ist. Je homogener ein Datenbestand ist, desto besser.

§ 5 Grundsätze der Aktenführung

Alle Geschäfte werden grundsätzlich schriftlich geführt und mit den dafür bestimmten Mitteln (auf Papier oder elektronisch und falls elektronisch im hierfür bestimmten System) aufgezeichnet.

Die Aktenführung hat den vier Grundsätzen Gesetzmässigkeit, Zweckmässigkeit, Geschäftsrelevanz und Wirtschaftlichkeit zu entsprechen. Auf die explizite Wiederholung der Prinzipien der Gesetzmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit wird in Absatz 2 des Verordnungstextes zwar verzichtet, aber wegen der absolut zentralen Bedeutung dieser "Leitplanken" erfolgt im Erlasstext ein Verweis auf § 2 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 31. August 2006 (BGS 611.1). Nebst diesen Grundsätzen ist bei der Aktenführung auch der Grundsatz der Geschäftsrelevanz zu beachten. Dazu wird das Staatsarchiv in einem Leitfaden weitere Ausführungen machen und Erläuterungen liefern.

Die für die Aktenführung massgeblichen vier Grundsätze lassen sich wie folgt beschreiben:

- **Gesetzmässigkeit:** Die Aktenführung hat in Übereinstimmung mit den einschlägigen Gesetzen und Verordnungen zu erfolgen. So stellt z.B. die Behörde gemäss § 12 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) den Sachverhalt von Amtes wegen fest. Dazu kann sie gemäss § 13 VRG Parteien und Dritte befragen. Darüber sind die entsprechenden Protokolle zu erstellen. Dieses Vorgehen konkretisiert den verfassungsmässig verankerten Anspruch auf das rechtliche Gehör.
- **Zweckmässigkeit:** Die Aktenführung ist immer zweckgerichtet und niemals Selbstzweck. Sie dient insbesondere als definiertes Mittel den unter § 3 umrissenen Zwecken. Die Zweckorientierung fördert zusätzlich die Rechtssicherheit.
- **Geschäftsrelevanz:** Der Pflicht zur Aktenführung unterliegen nur geschäftsrelevante Aktivitäten der Organe. Als geschäftsrelevant gelten Unterlagen und Informationen, welche für das Verstehen, Durchführen, das Weiterbearbeiten und das Nachvollziehen eines Geschäftes von Bedeutung sind.

- **Wirtschaftlichkeit:** Die Tätigkeit der Aktenführung unterliegt dem Erfordernis der Wirtschaftlichkeit. Redundante Aktivitäten oder unverhältnismässige Aufwände bei der Aktenführung sind zu vermeiden. So genügt es z.B. bei einem Mailverkehr zu einer bestimmten Sachfrage die letzte Mailnachricht, die alle vorgängig ausgetauschten Mailnachrichten enthält, zu dokumentieren (und nicht jedes einzelne E-Mail als Einzeldokument). Zur wirtschaftlichen Aktenführung zählen auch Aktivitäten, welche eine Anfangsinvestition darstellen in das spätere schnelle, zielgerichtete Bewirtschaften von Unterlagen in ihrem Entstehungszusammenhang. Durch klar definierte und geschäftsbezogene Verfahren im Umgang mit Information reduziert sich für eine Organisation und deren Mitarbeitenden der administrative Aufwand für die Ablage, die Suche, die Aufbewahrung und für das Anbieten der Unterlagen beträchtlich.

Unterlagen werden im Zuge der konkreten Geschäftstätigkeit einer Amtsstelle erstellt oder empfangen, d.h. sie haben einen bestimmten Entstehungs- und Verwendungszweck. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit müssen die Unterlagen in ihrem Geschäftskontext gesichert und aufbewahrt werden. Nach Ablauf der rechtlichen bzw. administrativen Aufbewahrungsfristen sind die Unterlagen zur Archivierung anzubieten.

Die zum Geschäft gehörenden Akten (wie Bewilligungen oder Beschwerdeentscheide) werden schriftlich geführt. Als schwach strukturierte Daten verfügen sie mindestens über einen eindeutigen Titel, das Datum der Eröffnung und des Abschlusses sowie der für das Dossier verantwortlichen Person. Dass solche Daten elektronisch geführt werden sollen, ist wünschenswert. Die Unterlagen (wie Gesuche, Beschwerdeschriften) bleiben von der Papieredition beherrscht.

Unterlagen sind in ihrem Geschäftszusammenhang während des ganzen Lebenszyklus des Geschäftes in dessen Kontext zu erhalten und aufzubewahren.

Dass die Unterlagen während der laufenden Geschäftsdauer auch elektronisch geführt werden können, wurde im Mitberichtsverfahren von verschiedenen Stellen verlangt. Diese Möglichkeit wird in Absatz 4 verankert.

Die Sicherung der Unterlagen (Anbietepflicht, Bewertung, Ablieferung, Archivierung) ist im Archivgesetz detailliert geregelt.

§ 6 Ordnungssysteme

Die Aufgaben der Amtsstellen ergeben sich aus den bundesrechtlichen Vorgaben (Vollzug von eidgenössischem Recht) oder aus dem kantonalen Recht (Vollzug der Gesetzesvorschriften, für dessen Erlass der Kanton zuständig ist).

Bei der Geschäftsverwaltung geht es um die Verwaltung schwach strukturierter Daten. Die Unterlagen werden deshalb in Dossiers zusammengefasst und einer eindeutigen Position im Ordnungssystem angebinden. Ordnungssysteme bilden weder das Organigramm einer Amtsstelle noch dessen Grundauftrag ab, sondern in vereinfachter Form dessen Aufgaben (z.B. Führung [Strategie, Planung], Support [Personal, Finanzen, Infrastruktur, IT] und Kernaufgaben). Auf die Abbildung der Kernaufgaben in einem Geve-System kann verzichtet werden, sofern diese bereits in hierfür vorgesehenen Fachanwendungen, welche die DIN-ISO-Norm 15489 erfüllen, abgebildet werden.

Damit über die ganze Verwaltung hinweg eine einigermaßen vergleichbare und kompatible Struktur der Ordnungssysteme gewährleistet werden kann, bietet das Staatsarchiv für die Erstellung und Pflege amtsspezifischer Ordnungssysteme seine Unterstützung an. Die Vorteile kompatibler Ordnungssysteme zeigen sich z.B. bei der Aufteilung oder Zusammenlegung von Ämtern oder bei amtsübergreifenden Fragestellungen und Recherchen.

Im Mitberichtsverfahren wurde verlangt, das Staatsarchiv solle nicht nur bei der Erstellung der Ordnungssysteme mitwirken, sondern seine Unterstützung auch bei Fachanwendungen und Datenbanken anbieten. Dazu ist es gemäss § 5 Abs. 3 des Archivgesetzes zuständig. Diesem Anliegen wird entsprochen. Für das Staatsarchiv bedeutet dies einen vertretbaren zusätzlichen Aufwand. Wichtig ist für das Staatsarchiv, bei der Beschaffung von Fachapplikationen beigezogen zu werden um sicherstellen zu können, dass die Anforderungen der Verordnung (insb. § 10) und der DIN-ISO-Norm 15489 erfüllt werden. Der Beizug erfolgt in der Regel über das Amt für Informatik und Organisation (AIO).

§ 7 Dossierbildung

Die Verordnung statuiert die Möglichkeit, Akten entweder elektronisch oder physisch/papiergebunden anzulegen und zu führen (§ 5 Abs. 4 und § 7 Abs. 1) und dem Staatsarchiv abzuliefern (§ 12 Abs. 1). Es besteht jedoch keine Pflicht, Akten doppelt (elektronisch und physisch/papiergebunden) zu führen. Eine solche Pflicht lässt sich auch nicht aus § 4 Abs. 2 ableiten; diese Norm legt nur fest, welche generellen Anforderungen an die Aktenführung bestehen. Nur jene Dossiers, die in der als massgeblich festgelegten Form (physisch oder papiergebunden) geführt werden, müssen sogenannten "vollständig" sein, das heisst, alle geschäftsrelevanten Unterlagen enthalten.

Die bei der Durchführung von Geschäften anfallenden Daten sind typischerweise (im technischen Sinne) schwach strukturiert (Berichte, Briefe, E-Mails, Anträge an den Regierungsrat). Um den Geschäftskontext zu erhalten, werden sie in Dossiers zusammengeführt. Unter einem Dossier versteht man die Gesamtheit der während der Laufzeit eines Geschäfts aufgezeichneten und registrierten Unterlagen samt Dokumentation des Geschäftsverlaufs. Grundsätzlich entspricht ein Dossier einem Geschäft. Grössere oder über einen längeren Zeitraum andauernde Geschäfte können in Subdossiers unterteilt werden. Artverwandte, kleinere Geschäfte können zu einem einzigen Dossier zusammengefasst werden. Die Dossierbildung und Ablage basiert auf dem unter § 6 erwähnten Ordnungssystem. Die feste Verbindung des Dossiers mit dem Ordnungssystem stellt sicher, dass die Unterlagen langfristig in ihrem Geschäfts- und Aufgabenbereich erhalten bleiben.

Die Verordnung schreibt für das Dossier minimale Metadaten vor. Unter Metadaten versteht man Informationen zu den Primärdaten (Dossier, z.B. Dokumente), es sind beschreibende Daten ("Daten über den Daten"). Bei den Dossiers sind folgende Metadaten obligatorisch: Eindeutige Zuordnung zum übergeordneten Ordnungssystem, eindeutiger Titel, Datum der Dossiereröffnung und des Abschlusses und die für das Dossier verantwortliche Person. Jemand (und das ist eine natürliche Person) muss für das Dossier zuständig sein. Die Frage, ob in begründeten Ausnahmefällen jemand anders zuständig sein soll, ist eine Frage der Organisation und kann in genereller Form in einer zu erstellenden amtsspezifischen Organisationsvorschrift geregelt werden. Die Stellvertretung muss klar definiert werden.

§ 8 Verantwortung für die Aktenführung

Nur mit Unterstützung der Führungskräfte können die nötigen Vorschriften konsequent um- und durchgesetzt werden. Erst dann werden die Vorteile einer flächendeckenden elektronischen und damit systematischen, dossierbasierten Aktenführung vollumfänglich zum Tragen kommen. So kann möglicherweise ein Wandel in der Unternehmenskultur angestossen werden. Gewohnte Arbeitsweisen können sich verändern. Sachbearbeitende übernehmen beispielsweise bereits von Beginn eines Geschäfts an die Verantwortung für die Aktenführung. Um die Aktenführung erfolgreich bewältigen zu können, muss sie von den Führungsverantwortlichen aktiv mitgestaltet werden. Nur so kann auf die explizite Aufnahme einer Verpflichtung zur aktiven Zusammenarbeit mit dem Staatsarchiv verzichtet werden.

Generalsekretärinnen und Generalsekretäre sowie die Amtsleitenden sind kraft ihrer Funktion verantwortlich für die Umsetzung der Verordnung, d.h.

- für die Organisation der Schriftgutverwaltung und
- wo nötig zum Erlass von ergänzenden Organisationsvorschriften.

Sie

- definieren die entsprechenden Zugriffs- und Bearbeitungsrechte,
- schaffen und fördern das grundsätzliche Verständnis der Mitarbeitenden und instruieren diese und
- führen das Controlling dieser Massnahmen.

Auch die (gemäss § 4) für die Aktenführung massgebliche DIN-ISO-Norm 15489 weist die Verantwortung bei der Aktenführung den führungsverantwortlichen Personen zu. Pro Dossier ist eine für die Dossierführung verantwortliche Person zu bezeichnen. Dieser Person obliegt die Verantwortung, dass alle für ein bestimmtes Geschäft massgeblichen Dokumente vollständig und in ihrer gültigen Version aktuell im Dossier nachgewiesen sind.

Sowohl Generalsekretärinnen und Generalsekretäre als auch Amtsleitende tragen eine grosse Verantwortung für die richtige Verwaltung der Unterlagen. Deshalb sind sie nicht nur für die Instruktion verantwortlich, sondern sie sorgen im Rahmen ihrer Führungsverantwortung für den verantwortungsbewussten und rechtskonformen Umgang der Mitarbeitenden mit den Unterlagen. Auch darüber wird ein Leitfaden des Staatsarchivs Auskunft geben.

Der besseren Verständlichkeit dient die im Mitberichtsverfahren vorgeschlagene Formulierung für Abs. 2 Bst. a. Danach legen die Verantwortlichen die Bearbeitungs- und Zugriffsrechte fest. Diese müssen besondere gesetzliche Anforderungen sicherstellen, namentlich die Einhaltung des Amtsgeheimnisses.

Schliesslich hält Abs. 3 fest, dass alle mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrauten natürlichen und juristischen Personen zur ordentlichen Aktenführung verpflichtet sind.

§ 9 Unterstützung bei der Aktenführung

Dem Staatsarchiv kommen für die Aktenführung die Aufgaben eines Kompetenzzentrums zu. Es hat diese Aufgabe bereits bei der Einführung von Konsul erfolgreich wahrgenommen. Das Staatsarchiv erstellt Leitfäden und Hilfsmittel zur Unterstützung der Aktenführung. Diese Hilfsmittel umfassen u.a. ein Glossar mit den wichtigsten Begriffsdefinitionen rund um die Aktenführung und einen Leitfaden zur Erarbeitung von Ordnungssystemen (Registratorplänen). Es orientiert über archivtaugliche Datenformate und die geltenden Standards (vgl. § 10). Mit einem

Muster für eine Organisationsvorschrift gibt es Anregungen für die Erstellung einer amtspezifischen Organisationsvorschrift. Weitere Leitfäden werden u.a. Hinweise enthalten zur Vergabe von Dateinamen, zur Dossierbildung, zur Ermittlung der Geschäftsrelevanz und zu archivtauglichen Materialien. Ausserdem berät das Staatsarchiv bei Bedarf die für die Aktenführung verantwortlichen und mit der Aktenführung betrauten Personen. Für die Gemeinden erlässt das Staatsarchiv Musterreglemente.

Die im Mitberichtsverfahren verlangten Schulungen - auch für die Aktenführung - wird das Staatsarchiv anbieten. Ohne generelle Ausbildung und Instruktionen besteht die Gefahr eines uneinheitlichen Vollzuges der Verordnung.

§ 10 Informationsträger und technische Mittel

Diese Bestimmung richtet sich an alle Personen, die Akten führen, also nicht nur an jene Personen, die für die Aktenführung verantwortlich sind. Alle aktenführenden Personen sind verpflichtet, die Unterlagen mittels gebräuchlichen Dateiformaten und Aufzeichnungsmedien abzuliegen. Als gebräuchliche Dateiformate gelten jene, die vom AIO in den Basisdiensten für die Informatikmittel eingesetzt werden, wie doc, xls oder htm. Nicht gebräuchliche oder unübliche Formate dürfen nicht verwendet werden. § 11 geht näher auf die archivtauglichen Dateiformate ein. Der zu erstellende Leitfaden wird die gebräuchlichen Dateiformate wie auch die archivtauglichen Dateiformate beschreiben. Für die Ablieferung von Daten in elektronischer Form erhält das Staatsarchiv Weisungsbefugnis (vgl. § 13 Abs. 3).

Unter den Begriff "Aufzeichnungsmedien" fallen alle gängigen Informationsträger wie Filme, Papier, Folien usw. Als nach wie vor hauptsächliches Aufzeichnungsmedium gilt in der kantonalen Verwaltung das Papier. Dafür ist archivfähiges, säurefreies Papier zu verwenden. Die Anforderungen an die Verwendung von geeignetem Papier innerhalb der Verwaltung hat der Regierungsrat bereits am 7. Dezember 2010 festgelegt. Gestützt auf diesen Beschluss evaluiert die kantonale Arbeitsgruppe "Papier" (Federführung beim Amt für Umweltschutz) periodisch die am besten geeignete Papiersorte. Nur diese gelten als archivtauglich. Als nicht archivtauglich gelten säurehaltige Papiersorten und Materialien, die einer raschen Alterung unterliegen, ihren Charakter verändern und negative Auswirkungen haben auf Drittmaterialien, wie Projektorfolien (für Vorträge), Plastikmappchen, Klebestreifen, Büroklammern usw. Darauf wird das Staatsarchiv in seinem Leitfaden hinweisen.

Die eingesetzten technischen Mittel müssen den Sicherheitsanforderungen insbesondere im Bereich der Informatiksicherheit und des Datenschutzes genügen. Mit der Datensicherheitsverordnung vom 16. Januar 2007 (BGS 157.12) soll diese Sicherheit während allen Phasen der Aktenführung (Lebenszyklus) erreicht werden. Unterlagen, die diesen Anforderungen entsprechen, erfüllen deshalb auch die Voraussetzungen für eine geordnete Übergabe an das Staatsarchiv. Die technischen Mittel müssen aber auch die Übernahme von Unterlagen aus abgelösten Systemen sowie die Übertragung in ein System der Langzeitarchivierung gewährleisten. Wichtig für die Übergabe von Unterlagen an das Staatsarchiv ist, dass die Dateiformate und die elektronisch geführten Daten nicht verschlüsselt angeboten werden. Werden solche Unterlagen für die Archivierung angeboten, ist gleichzeitig mit dem Entscheid über deren Archivwürdigkeit die Verschlüsselung aufzuheben.

In Mitberichtseingaben wurde die Frage aufgeworfen, wer für die Konvertierung von gebräuchlichen Dateiformaten in archivtaugliche Dateiformate zuständig sei. Die Amtsstellen sind dafür verantwortlich, dass die elektronischen Unterlagen, so lange sie sich bei den Amtsstellen befinden, in einem gebräuchlichen Dateiformat lesbar bleiben. Das heisst, veraltete Dateiver-

sionen sind nötigenfalls rechtzeitig in neue Dateiversionen zu konvertieren. Die Konversion von gebräuchlichen Dateiformaten in archivtaugliche Formate wird das Staatsarchiv übernehmen (vgl. § 11).

Führt ein Amt eine neue Fachapplikation ein, muss es sicherstellen, dass die bisherigen Dateien in die neue Fachanwendung übertragen und in ein System zur Langzeitarchivierung exportiert werden können.

§ 11 Archivtaugliche Dateiformate

Das Archivgesetz ermächtigt in § 5 Abs. 2 die zuständige Exekutive festzulegen, welche archivtauglichen Materialien und Dateiformate zu verwenden sind. Hier geht es um die Festlegung der Dateiformate. Eine von Bund und Kantonen gemeinsam eingesetzte Koordinationsstelle für die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen (KOST) legt solche Formate schweizweit fest. Damit nicht alle Formate (doc., xls., usw.) in der Verordnung selber aufgelistet werden müssen und deren Nachführung jeweils mittels Teilrevision der Verordnung aktualisiert werden müssen, wird das Staatsarchiv ermächtigt, diese Formate festzulegen. Das Staatsarchiv wird die jeweils aktuellen und für den Kanton Zug relevanten Standards der Koordinationsstelle KOST übernehmen. Ansprechstelle für die Ämter ist das Staatsarchiv und nicht die KOST. Mit der unmittelbaren Übernahme der KOST-Normen schafft das Staatsarchiv weder neue Rechtsnormen, die nach einer Kompetenzregelung im Archivgesetz verlangt hätten, noch definiert es zusätzliche, anderswo nicht geltende Normen. Das Staatsarchiv ist in der Lage, jederzeit über die aktuellen Formate verbindlich Auskunft zu geben.

§ 12 Ablieferungsform der archivwürdigen Unterlagen

Die Aktenführung endet mit der Archivierung von Unterlagen oder deren Vernichtung bzw. Löschung. Unter Archivierung versteht man die Aufbereitung von Unterlagen und ihre Ablieferung an das Staatsarchiv zur zeitlich unbegrenzten Aufbewahrung und Nutzung. Eine Ablieferung gilt als vollständig, wenn sie nebst den Unterlagen auch die dazu gehörenden beschreibenden Elemente (Metadaten) und ein Ablieferungsverzeichnis umfasst.

Die Zeitspanne, während der Unterlagen und Dossiers aus rechtlichen oder administrativen Gründen aufbewahrt werden müssen, wird als Aufbewahrungsfrist bezeichnet. Die Feststellung und Einhaltung der Aufbewahrungsfrist liegt in der Verantwortung der Organe und ist Teil der Aufbewahrungsplanung.

Als archivwürdig gelten Unterlagen, die sowohl aufgrund von Rechtsvorschriften, zur Rechtsprechung oder zur Rechtswahrung dauerhaft aufbewahrt werden müssen, als auch Unterlagen, die für Wissenschaft und Forschung, für das Verständnis der Gegenwart und der Geschichte, Zwecke der Gesetzgebung sowie für die Sicherung berechtigter Belange Betroffener oder Dritter von bleibendem Wert sind.

Solange an einem Geschäft und damit am Dossier gearbeitet wird, können die Unterlagen elektronisch bearbeitet werden. Ist das Geschäft abgeschlossen, bleibt es während einer gewissen Zeit im Vorarchiv der bearbeitenden Stelle. Nach einer bestimmten Zeit stellt sich die Frage, ob das Geschäft dem Archiv zur Archivierung anzubieten sei. Sind die Unterlagen archivwürdig, sind diese spätestens beim Entscheid für die Übernahme ins Archiv in Papierform aufzubereiten. Sind beschreibende Elemente in elektronischer Form vorhanden, sind diese dem Archiv ebenfalls anzubieten. Diese Elemente brauchen nicht auf Papier ausgedruckt zu werden.

Zu Recht wurde in Mitberichtseingaben gefordert, auch eine Ablieferung von Unterlagen in elektronischer Form müsse zulässig und möglich sein. Es mache wohl keinen Sinn, Unterlagen in den Geschäften elektronisch zu führen und für die Übergabe an das Staatsarchiv auszudrucken. Diesem Anliegen entspricht die Formulierung von Absatz 1.

Die Schweizerische Staatsschreiberkonferenz SSK und die Schweizerische Archividirektorenkonferenz ADK haben im Nachgang zu einer schweizweiten Umfrage zur Einführung und Nutzung von GEVER am 12. August 2011 bezüglich Kostenübernahme bei der Ablieferung von Unterlagen in elektronischer Form folgende Empfehlung abgegeben: "Um Fragen nach der finanziellen Verantwortung möglichst allgemein und einheitlich zu regeln, empfehlen wir, anfallende Kosten dem zuständigen Datenherr (aktenbildende Stelle) zu überbinden. Innerhalb des Referenzmodells OAIS (Open Archival Information System, international gültiges Referenzmodell für die elektronische Langzeitarchivierung) heisst das: Kosten bis und mit Übergabe des Submission Information Package SIP (Ablieferungsdaten der aktenbildenden Stelle, lesbare und verarbeitbare Daten als Grundlage für die Erzeugung von für die elektronische Langzeitarchivierung tauglichen Daten) an das zuständige Archiv fallen bei der anbietepflichtigen

Dienststelle an, spätere Kosten beim Archiv. Das Modell entspricht der Praxis bei analogen Daten." Diese Empfehlungen haben die SSK am 16. September 2011 und die ADK am 16. November 2011 genehmigt. Das Staatsarchiv orientiert sich an diesen Empfehlungen.

§ 13 Vollzug

Die Einführung des elektronischen Geschäftsverwaltungssystems GEVER soll schrittweise erfolgen. Damit wird es möglich, die Verordnung in Kraft zu setzen unabhängig davon, ob GEVER eingeführt ist oder nicht.

Wo Datenbanken und Fachanwendungen allenfalls im Hinblick auf die Anwendung der Verordnung anzupassen sind, soll die Anpassung im Rahmen der üblichen Projektabwicklung für Informatikprojekte erfolgen. Für die Ablieferung von Daten in elektronischer Form erhält das Staatsarchiv die Kompetenz, Weisungen zu erlassen.

Das Erlassen von Organisationsvorschriften ist gemäss § 8 nur angezeigt, sofern hierfür eine Notwendigkeit besteht.

§ 14 Aufhebung bisherigen Rechts

Damit allfällige Fragen zur Rechtssicherheit in Bezug auf den bestehenden Archivplan beantwortet werden können, wird das Reglement samt dem Archivplan vom 19. März 1951 aufgehoben (somit 60 Jahre nach der Verabschiedung). Das damalige Reglement wurde in der Amtlichen Sammlung der Gesetze und Verordnungen des Kantons Zug (GS) nicht publiziert.

§ 15 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Juni 2012 in Kraft.

F. Finanzielle Auswirkungen

Diese Verordnung generiert an sich keine unmittelbaren neuen Ausgaben. Hingegen sind mit der Umsetzung der Verordnung und der Einführung einer elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) bzw. einer Systemumstellung Organisationsarbeiten verknüpft (Erlassen einer Organisationsvorschrift auf Stufe Amt bzw. Direktion, allgemeine Schulungen und Sensibilisierung für die Aktenführung, Erarbeiten eines Ordnungssystems), welche zeitliche Aufwände nach sich ziehen.

Die verwaltungsweite Ausbreitung einer elektronischen Geschäftsverwaltung (GEVER) hat der Regierungsrat mit Beschlüssen vom 12. August 2008 und 3. März 2009 festgelegt. Die Einführung und Schulung von GEVER sind als Projektkosten dem Projekt zuzuordnen. Mit der Einladung zum internen Mitbericht wurde als Hilfsmittel ein Raster mitgeliefert für die Ermittlung des Einführungsaufwandes bei den einzelnen Amtsstellen. Die fehlende Erfahrung in Bezug auf die Einführung von GEVER und die unterschiedlichen Vorstellungen über die Einführung in den Amtsstellen liessen eine einheitliche Schlussfolgerung über den anstehenden Einführungsaufwand nicht zu. Zudem verzichteten einzelne Direktionen auf eine - auch unverbindliche - Schätzung ihres Aufwandes.

Mitarbeitende, die mit GEVER arbeiten werden, sollen an einem halben Tag geschult werden. Für sog. Power-User (1 Power-User pro ca. 15 Mitarbeitende) beträgt der Schulungsaufwand ca. 1.5 Tage.

Das Staatsarchiv stellt flankierend eine Reihe von Schulungsunterlagen und Leitfäden zur Verfügung.