

Rechtskonforme Informationsverwaltung und Archivierung mit Bezug auf das kommunale Finanzhaushalts- und Rechnungswesen

Jan Schneebeili, Betreuer Gemeindecarchive des Staatsarchivs des Kantons Zürich

Die zunehmenden Papier- und Datenmengen sowie die fortschreitende Digitalisierung stellen die kommunalen Finanzverwaltungen bei der Aufbewahrung und Archivierung vor neue Herausforderungen und Probleme. Welche Daten bzw. Unterlagen müssen aufbewahrt und archiviert werden? Wie lange müssen diese behalten werden? Braucht es die Ablage auf Papier überhaupt noch oder reicht es, die Unterlagen elektronisch abgespeichert aufzubewahren?

EDITORIAL

Geschätzte Kolleginnen und Kollegen

An der Generalversammlung vom 26. Mai 2016 in Winterthur wurde Oliver Küng zum Präsidenten des VZF gewählt. Ich werde ihm im September das Amt übergeben. Ich bedanke mich beim Vorstand und allen Mitgliedern des VZF für das mir in den letzten sechs Jahren entgegengebrachte Vertrauen. Ich war sehr gerne Präsident des VZF und freue mich, weiterhin als Vorstandsmitglied mit dem Verband verbunden zu sein. Oliver Küng wünsche ich viel Befriedigung in seinem neuen Amt. Ich freue mich auf die Zusammenarbeit mit ihm.

Die vorliegende Drehscheibe befasst sich mit dem Thema Archivierung von Finanzakten. Es ist die letzte Drehscheibe in der Verantwortung von Heinz Lienhard, der in den Bildungsausschuss des VZF wechselt. Vielen Dank an Heinz Lienhard für die zuverlässige Produktion der Drehscheibe in den letzten Jahren. Das Ressort Drehscheibe werde ich übernehmen.

Euer Präsident a.d.
Thomas Kuoni

Geschätzte VZF-Mitgliederinnen und Mitglieder

Es freut mich überaus, als zukünftiger Präsident unseres Verbandes die Interessen, die unser Beruf mit sich bringt, zu vertreten. Zudem ist es mir eine Freude, einen intakten und vorbildlichen Verband zu präsidieren, welcher Stabilität ausstrahlt und über eine breite Basis an dynamischen Mitgliedern verfügt. Dieser Verdienst gebührt allen aktiven und unterstützenden Mitgliedern, dem langjährigen aktiven Vorstand sowie seinem bisherigen Präsidenten, Thomas Kuoni. Vielen Dank. Ich wünsche mir für mein Wirken ebenfalls die nötige Weitsicht, den Verstand und die nötige Durchsetzungskraft, den Verband zu leiten und die Interessen unseres Berufes mit Nachdruck zu vertreten. Auf die neue Aufgabe und die spannende Zusammenarbeit mit dem Vorstand, den Mitgliedern und vielfältigsten Interessengruppen freue ich mich sehr. Auf eine erfolgreiche Zusammenarbeit.

Euer designierter Präsident
Oliver Küng

Rechtskonforme Informationsverwaltung

Die rechtskonforme Informationsverwaltung stellt die **Authentizität** (Überprüfbarkeit von Herkunft und Entstehungszeitraum), **Zuverlässigkeit** (Glaubwürdigkeit und vollständige Wiedergabe der Geschäftsvorgänge), **Integrität** (Unversehrtheit von Inhalt und Kontext) und andauernde **Benutzbarkeit** von Unterlagen bzw. Daten sicher.

Die drei grundlegenden Elemente der rechtskonformen Informationsverwaltung sind: Die Einhaltung von einheitlichen **Regeln** bei der Ablage und Aufbewahrung von Daten und Unterlagen, die Ordnung der Daten und Unterlagen gemäss einem für alle gültigen Ordnungssystem (**Aktenplan**, Registraturplan) sowie die Umsetzung des **Dossierprinzips**. Letzteres bedeutet, dass alle Informationen zu einem Geschäft in ihrem Kontext in einem Geschäftsdossier aufzubewahren sind.

Die rechtskonforme Informationsverwaltung erfolgt gemäss dem Modell „Life Cycle von Verwaltungsunterlagen“ (siehe Seite 2), welches den Lebenszyklus aller Daten und Unterlagen wiedergibt.

Gemäss diesem Modell besteht der Lebenszyklus von Unterlagen aus:

- Der 1. Phase (**Laufende Ablage** mit aktiven Dossiers): Die Laufende Ablage ist der physische oder elektroni-

sche Ort, wo geschäftsrelevante Unterlagen während ihrer aktiven Phase bearbeitet und abgelegt werden.

- Der 2. Phase (**Ruhende Ablage** mit halbaktiven Dossiers): Die Ruhende Ablage ist ein von der Laufenden Ablage getrennter Ort, wo abgeschlossene Unterlagen aufbewahrt werden, solange gesetzliche und interne Aufbewahrungsfristen laufen.
- Sowie aus der 3. Phase (**Archiv** mit bewerteten, inaktiven Dossiers): Nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen werden die Unterlagen bewertet. Dabei wird entschieden, welche Dossiers im Archiv archiviert und welche vernichtet werden.

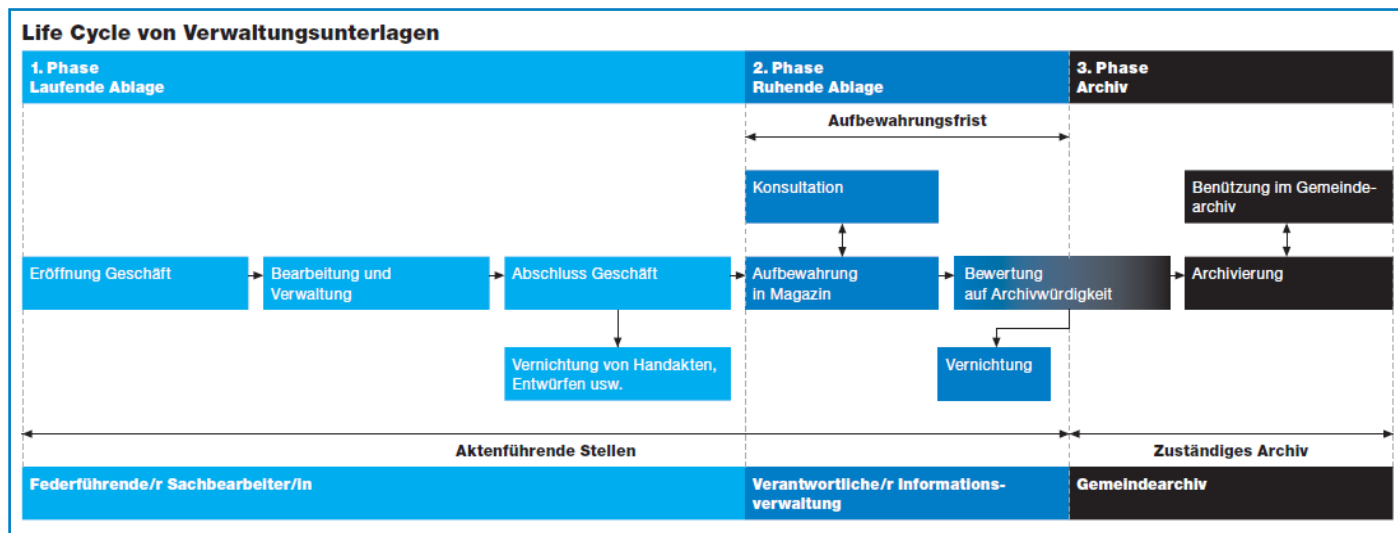
Das Lebenszyklus-Modell wird im Leitfaden zur Führung von Gemeindecarchiven im Kanton Zürich ausführlich beschrieben.¹ Das Lebenszyklus-Modell an einem Beispiel aus dem kommunalen Finanzwesen verdeutlicht: Eine Bauabrechnung zur Sanierung einer Liegenschaft wird bis zu ihrem Abschluss in der **Laufenden Ablage** im Büro der Finanzverwaltung aufbewahrt. Wenn die Bauabrechnung abgeschlossen ist, fängt eine Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren zu laufen an. Während dieser Aufbewahrungsfrist wird die Abrechnung mit allen Rechnungsbelegen in der **Ruhenden Ablage** aufbewahrt. Nach Beendigung der Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren kann die Abrechnung bewertet werden, d. h. es wird entschieden, ob sie ins **Gemeindearchiv** überführt und beispielsweise mit

den Sanierungsunterlagen aus dem Liegenschaftsbereich zusammengeführt wird. Bei Bauabrechnungen wird eine vollständige Übernahme ins Gemeindearchiv empfohlen. Die Rechnungsbelege sowie weitere nicht geschäftsrelevante Unterlagen wie die eingegangenen Offerten können

hingegen vernichtet werden. Alle Unterlagen des kommunalen Finanzhaushalts- und Rechnungswesens müssen während einer gegebenen Aufbewahrungs-

frist in einer Ruhenden Ablage aufbewahrt werden. Diese dauert für die einzelnen Aktengruppen eine unterschiedliche Anzahl Jahre (siehe Tabelle).

¹ http://www.staatsarchiv.zh.ch/internet/justiz_innere/sta/de/gemeinden/hilfsmittel.html



Anforderungen an eine elektronische Ablage und Informationsverwaltung

Der „Digital Turn“ gewinnt an Fahrt; immer mehr Informationen werden nur noch in elektronischer Form geführt. Dabei sind zwei grundsätzliche Überlegungen festzuhalten:

- **Elektronische Aktenführung ist heute möglich.** Die gesetzlichen Grundlagen sagen (mit wenigen Ausnahmen) nichts darüber aus, welche Träger zulässig sind und welche nicht. Gleichzeitig gelten für die elektronische Aktenführung relativ strenge Vorgaben, die im Folgenden näher ausgeführt werden.
- **Für die elektronische Informationsverwaltung gelten dieselben Prinzipien wie für die Informationsverwaltung auf Papier.** Das Lebenszyklus-Modell regelt auch im elektronischen Bereich die Abläufe und die Bewirtschaftung von Unterlagen.

An eine rechtskonforme elektronische Informationsverwaltung bzw. Aufbewahrung von Daten und Unterlagen werden **hohe Anforderungen** gestellt. Diese sind insbesondere:

- Die Daten müssen authentisch, zuverlässig und benutzbar und ihre Integrität muss gewährleistet sein.
- Jeder Zugriff auf die Daten muss protokolliert werden (Logfiles).
- Die Unveränderbarkeit und langfristige Sicherheit/Haltbarkeit der Daten muss garantiert sein.
- Ein Ordnungssystem bzw. Aktenplan strukturiert und steuert die Ablage.
- Es gilt das Dossierprinzip.
- Dokumente müssen entweder bei Dossierabschluss oder spätestens bei der Überführung ins Archiv in archivtaugliche Dateiformate konvertiert werden.² Das meistverwendete Format ist PDF/A, das sich insbesondere für die elektronische Archivierung von Dateien aus Office-Anwendungen eignet.

Wichtig ist die Feststellung, dass eine gängige File-Ablage (beispielsweise Explorer) die genannten Bedingungen nicht erfüllen kann. Zugriffssicherheit und Unveränderbarkeit können in solchen Fällen ebensowenig garantiert werden wie die Steuerung des Lebenszyklus mittels Metadaten. Für eine rechtskonforme elektronische Ablage braucht es Informationsverwaltungssysteme (Records-

Management-Systeme, GEVER), denen Aktenpläne hinterlegt werden.³

Juristisch relevante elektronische Dokumente müssen wie analoge mit einer originalen Signatur versehen werden. Die Ablage der Dokumente kann entweder auf Papier erfolgen, oder die Dokumente werden digital abgespeichert und mit einer elektronischen Signatur versehen. Gescannte Dokumente werden vor Gericht aktuell nicht als Originale akzeptiert.⁴

Die rein elektronische Ablage von Rechnungsbelegen ist also möglich, wenn diese mit einer elektronischen Unterschrift und in archivtauglichen Dateiformaten abgespeichert werden und so ihre Echtheit, Unverfälschbarkeit und Integrität gegeben ist.⁵

Für Daten, die archiviert werden, sind Datensicherheit und langfristige Haltbarkeit zentral. Magnetbänder, Disketten, Festplatten und CDs bzw. DVDs sind als Datenträger für die Archivierung nicht geeignet, da ihre Lebensdauer begrenzt ist und sie leicht Schaden nehmen. Zu archivierende Daten müssen auf spezielle Archivserver umkopiert und dort fach-

gerecht gewartet werden (regelmässige Kontrolle der Datenintegrität, bei Bedarf Konvertierung in aktuelle archivtaugliche Formate, Zugriffskontrolle). Ebenso müssen die archivierten Daten an verschiedenen Standorten gelagert werden.

Die Anforderungen an eine fachgerechte Handhabung und Archivierung elektronischer Daten sind hoch. Das Staatsarchiv wie auch die IG ICT beraten Sie gerne bei Fragen zur elektronischen Informationsverwaltung.

Bewertung und Archivierung

Mit einer durchdachten und konsistenten Überlieferungsbildung für die Gemeindearchive können die finanzielle Situation der Gemeinden im Kanton Zürich und ihre historische Entwicklung dokumentiert werden. Zur Dokumentation der kommunalen Haushaltsführung und Rechnungslegung und ihrer Kontrolle durch Rechnungsprüfungskommissionen und Prüfstellen wird empfohlen, eine Auswahl der mengenmässig umfangreichen Daten bzw. Unterlagen aus diesen Bereichen im Gemeindearchiv zu überliefern.⁶

Vollständige Übernahme ins Gemeindearchiv empfohlen für:

- Die Protokolle der Finanzkommissionen bzw. -ausschüsse
- Die Planungsunterlagen (Finanzpläne und Voranschläge bzw. Budgets)
- Die Finanzberichterstattungsunterlagen (Jahresrechnung, Bauabrechnungen)
- Die Abrechnungen zur Vermögensverwaltung von Stiftungen, Fonds, Legaten
- Die Protokolle und Berichte der RPK und finanztechnischer Prüfstellen

Übernahme in systematischer Auswahl ins Gemeindearchiv (z. B. Archivierung der Dossiers jedes fünften oder zehnten Jahrgangs) empfohlen für:

- Die Wert- und Sachinventare
- Die Unterlagen zu Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten
- Die Unterlagen zum Ressourcenausgleich



² Den Katalog archivischer Dateiformate des Bundes finden Sie hier: <http://www.kost-ceco.ch/wiki/whelp/KaD/index.php>.

³ Das Staatsarchiv stellt auf seiner Website das Dokument „Basisanforderungen an ein Records-Management-System“ zur Verfügung (vgl. http://www.staatsarchiv.zh.ch/internet/justiz_innere/sta/de/gemeinden/hilfsmittel.html).

⁴ Vgl. Bundesgerichtsurteil vom 31. August 2015 (9C_634/2014).

⁵ Vgl. Gemeindeamt: Fragen und Antworten zur Änderung der Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH), 27.08.2013.

⁶ Weiterführende Informationen zur Bewertung und Archivierung von Daten und Unterlagen aus dem kommunalen Finanzhaushalts- und Rechnungswesen erhalten sie im entsprechenden Bewertungskonzept auf der Homepage des Staatsarchivs: www.staatsarchiv.zh.ch/internet/justiz_innere/sta/de/gemeinden/bewertungskonzepte.html.

Vernichtung nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist empfohlen für:

- Unterlagen aus den Bereichen
Buchhaltung und Kassenführung
(Buchungsbelege, Kontoblätter u. a.)

Tabelle mit aktuellen Aufbewahrungsfristen im kommunalen Finanzhaushalts- und Rechnungswesen:

Aktengruppe	Aufbewahrungsfrist und gesetzliche Grundlage
Protokolle der Finanzkommissionen bzw. -ausschüsse	10 Jahre gemäss IDG ⁷ § 5
Finanzpläne	50 Jahre gemäss internen Regelungen ⁸
Voranschläge bzw. Budgets	50 Jahre gemäss GG ⁹ 2015 § 139
Jahresrechnungen	50 Jahre gemäss GG 2015 § 139
Bauabrechnungen (Schlussrechnungen; je nach Gebrauch)	10 Jahre gemäss IDG § 5
Jährliche Abrechnungen Vermögensverwaltung Stiftungen, Fonds und Legate	10 Jahre gemäss IDG § 5
Protokolle und Berichte der RPK und der Prüfstellen	10 Jahre gemäss IDG § 5
Wert- und Sachinventare	30 Jahre gemäss GG 2015 § 139
Unterlagen zu Geschäftsbeziehungen mit Geldinstituten	10 Jahre gemäss IDG § 5
Unterlagen zum Ressourcenausgleich	10 Jahre gemäss IDG § 5
Buchhaltungssunterlagen wie Haupt- und Hilfsbücher (auch Lohnbuchhaltung)	30 Jahre gemäss GG 2015 § 139
Buchungsbelege, Debitoren, Kreditoren (auch Lohnbuchhaltung)	10 Jahre gemäss GG 2015 § 139, 15 Jahre bei der Sozialhilfe gemäss SHG § 30
Rechnungsbelege Bauabrechnungen	10 Jahre gemäss GG 2015 § 139
Kassenführungsunterlagen (Rapporte)	10 Jahre gemäss KSGH ¹⁰ § 119
Mehrwertsteuerabrechnungen	10 Jahre gemäss Mehrwertsteuergesetz Art. 91 (Ausnahme 20 Jahre Art. 70)

⁷ Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12.02.2007 (LS 170.4).

⁸ Empfohlen wird die gleiche Aufbewahrungsfrist wie für Budgets.

⁹ Neues Gemeindegesetz vom 20.04.2015 (Beschluss Kantonsrat).

¹⁰ Kreisschreiben über den Gemeindehaushalt (KSGH) vom 10.10.1984 (Stand 1.10.2013).

GENERALVERSAMMLUNG 2016

Die diesjährige Generalversammlung des VZF fand am 26. Mai 2016 in Winterthur statt. Präsident Thomas Kuoni durfte rund 160 Gäste und Mitglieder zur 28. Generalversammlung willkommen heissen.

Stadtpräsident Michael Künzle begrüßte die anwesenden Personen im Namen des Stadtrats Winterthur. Thomas Kuoni führte anschliessend durch den statutarischen Teil der Versammlung. Im Jahresbericht orientierte er über die Tätigkeit des Vorstands. Die Jahresrechnung 2015 wurde genehmigt und der Voranschlag 2016 wurde mit einem unveränderten Mitgliederbeitrag gutgeheissen. Ruedi Keller wurde als Vorstandsmitglied des VZF unter Verdankung der geleisteten Dienste verabschiedet. Oliver Küng wurde zum neuen Präsidenten des VZF gewählt. Thomas Kuoni wurde in den Vorstand gewählt. Nach dem offiziellen Teil folgte ein Bericht von Vorstandsmitglied Nicole Schönbächler über ihre Tätigkeit als Stiftungsrätin der BVK.

Nach der Pause berichtete Jörg Kündig, Präsident des Gemeindepräsidentenverbandes und Kantonsrat über die Herausforderungen der Städte und Gemeinden. Weiter orientierte das Statistische Amt des Kantons Zürich über das neue Gemeindefinanzportrait.

Bei bestem Wetter durften die Teilnehmenden der Generalversammlung den Stehlunch auf der Terrasse des Theaters Winterthur geniessen. An drei verschiedenen Führungen konnten die Teilnehmenden im Rahmen des Nachmittagspro-

gramms Sehenswürdigkeiten der Stadt Winterthur kennen lernen.

Der Vorstand freut sich, die Mitglieder des VZF am **18. Mai 2017** zur nächsten **Generalversammlung in Meilen** begrüßen zu dürfen.



KURSWESEN

Agenda:

03.11.2016

VZF Info Cocktail
(Informationen Gemeindeamt / Referat
Schuldenportfolio)

24.11.+01.12.2016

Workshop Jahresrechnung

Das Kursprogramm ist auf der Homepage aufgeschaltet und die Kursanmeldungen können elektronisch auf www.vzf.ch unter der Rubrik Aus- und Weiterbildung vorgenommen werden.



SCHMUNZELECKE

Zum Abschluss noch etwas zur Auflockerung von Adrian Honegger:

Die Putzfrau der Bank kündigt: „Chef, Sie haben einfach kein Vertrauen zu mir!“
„Was wollen Sie denn eigentlich?“, entgegnet der Direktor. „Ich lasse ja sogar die Tresorschlüssel offen herumliegen!“
„Schon“, meint die Putzfrau, „aber keiner davon passt!“

Drehscheibe erscheint nach Bedarf.

Verbandssekretariat für Mutationen:
Cornelia Weiss, Tel. 044 864 81 20
cornelia.weiss@winkel.ch

Redaktion Drehscheibe:
Thomas Kuoni, Tel. 044 412 32 72
thomas.kuoni@zuerich.ch

Redaktionsschluss nächste Ausgabe:
Ende Januar 2017