dsb
datenschutzbeauftragte
des kantons zürich

Merkblatt

Informationsverwaltung

1 Ziele der Informationsverwaltung

Das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) enthält Regelungen über das Öffentlichkeitsprinzip, den Datenschutz und die Informationsverwaltung. Das öffentliche Organ verwaltet seine Informationen so, dass das Verwaltungshandeln nachvollziehbar und die Rechenschaftsfähigkeit gewährleistet ist (§ 5 IDG).

Beim Umgang mit Informationen sind die Grundrechte der Personen zu wahren, über welche das öffentliche Organ Daten bearbeitet (§ 1 Abs. 2 lit. b IDG). Dazu dienen unter anderem die Schutzziele der Informationssicherheit (§ 7 IDG).

Dieses Merkblatt beleuchtet die Informationsverwaltung aus datenschutzrechtlicher Sicht. Bei der Informationsverwaltung sind auch archivrechtliche Grundsätze zu beachten. Weitere Hilfestellungen dazu bietet das Staatsarchiv (siehe Ziffer 5).

2 Grundsätze der Informationsverwaltung

Öffentliche Organe führen in der Regel Klientendossiers und/oder Falldossiers, die nach betroffenen Personen erschliessbar sind. Nach wie vor ist die Aktenführung in papiergebundenen Dossiers verbreitet, meist verbunden mit einer elektronischen Geschäfts- oder Fallkontrolle. Vermehrt werden Dossiers nur noch elektronisch geführt. Die nachfolgenden Grundsätze gelten sowohl bei der klassischen Aktenführung (Papierdossiers) als auch bei der elektronischen Aktenführung.

Akten sind so zu führen, dass
- die Vertraulichkeit gewahrt ist,
- die Daten bei Bedarf vorhanden sind,
- jede Datenbearbeitung (Erhebung, Veränderung, Löschung usw.) erkennbar und nachvollziehbar ist und einer Person zugerechnet werden kann,
- das Recht auf Zugang zu den eigenen Personendaten gewährt werden kann,
- die Daten richtig und vollständig sind und berichtigt werden können,
- nicht mehr benötigte Personendaten vernichtet werden.

3 Aktenführung und Aufbewahrung

Das öffentliche Organ führt die Informationen im Zusammenhang mit den zu erfüllenden gesetzlichen Aufgaben. Die Aktenführung und Aufbewahrung haben sich nach diesen gesetzlichen Aufgaben zu richten. Erfüllt ein öffentliches Organ mehrere gesetzliche Aufgaben, sind entsprechend getrennte Dossiers und Ablagen zu führen.

– Beispiel: In der Gemeindeverwaltung sind die Akten des Bauamtes, des Sozialamtes, des Steueramtes und der Einwohnerkontrolle je separat zu führen.

3.1 Inhalt eines Dossiers

Das Dossier sollte alle Unterlagen beinhalten, die für den spezifischen Fall relevant sind, zum Beispiel Eingaben der betroffenen Person, Korrespondenz, Ergebnisse eigener Abklärungen, Unterlagen, die von anderen öffentlichen Organen eingefordert wurden, Verfügungen oder Akten allfälliger Rechtsmittelverfahren. Ins Dossier gehören auch Handnotizen und Zwischeninformationen, die zu einem späteren Zeitpunkt bedeutsam sein könnten. Sie müssen für das betreffende Geschäft notwendig sein und werden im Sinne von Anmerkungen, Gedankenstützen oder Hypothesen festgehalten.

Das Dossier ist so zu beschriften, dass die Erschliessung gewährleistet ist (z.B. unter Beizug einer elektronischen Geschäftsverwaltung) und dass die spätere Archivierung entsprechend dem Ordnungssystem ohne weiteres möglich ist.

3.2 Aktenverzeichnis

Akten können auch in verschiedenen Dossiers geführt werden (Haupt- und Nebendossiers), wenn dafür ein nachvollziehbarer Grund besteht und ein Hinweis auf das Nebendossier (einschliesslich dessen Aufbewahrungsort) im Hauptdossier vorhanden ist.

Anhand eines Aktenverzeichnisses soll transparent werden, welche Akten im Dossier vorhanden sind. Wird kein Aktenverzeichnis geführt, ist mindestens eine durchlaufende Nummerierung der Akten angezeigt. Ein Aktenverzeichnis ist nicht erforderlich, wenn das Falldossier einen überschaubaren Umfang aufweist und nur einem begrenzten Kreis von Sachbearbeitenden zugänglich ist. Aus dem Aktenverzeichnis oder der Nummerierung muss auf jeden Fall erkennbar sein, ob das Dossier vollständig ist.

Ein Aktenverzeichnis ist zwingend zu erstellen, wenn der betroffenen Person, einer Drittperson oder einem anderen öffentlichen Organ Zugang zu Informationen aus dem Dossier gewährt werden soll oder wenn das Dossier vorübergehend, zum Beispiel anlässlich eines Gerichts- oder Aufsichtsverfahrens, an eine andere Behörde weitergegeben wird.

3.3 Form des Dossiers

Enthält das jeweilige Spezialgesetz keine Bestimmung über die Form der Dossiers, gelangt das IDG zur Anwendung, das sowohl eine elektronische als auch eine schriftliche Ablage erlaubt. Auch eine doppelte Aktenführung (Papierakten und elektronisches Dossier) ist grundsätzlich möglich.

– Beispiel Patientendossier: Gemäss § 17 Abs. 2 des Patientinnen- und Patientengesetzes (LS 813.13) können die Patientendokumentationen schriftlich oder elektronisch geführt werden.

Bei beiden Dossierformen müssen die Informationen richtig und vollständig geführt werden. Vollständig im Sinne der Rechenschaftsfähigkeit bedeutet auch, dass die Akten so geführt werden müssen, dass sie zur Beweisführung beigezogen werden können. Für die Aufbewahrung von Originalakten spricht, dass bei einem Rechtsstreit vor Gericht unter Umständen die Originale vorgelegt werden müssen. Bei elektronischen Dossiers ist darauf zu achten, dass die Dokumente so eingelesen werden, dass sie auch langfristig mit den entsprechenden Programmen dargestellt werden können. Bei einer ausschliesslich elektronischen Ablage

sind der Scanvorgang und die zu ergreifenden technischen und organisatorischen Massnahmen in einem Prozessablauf zu definieren.[1]

3.4 Aufbewahrungsort

Die Dossiers sind so aufzubewahren, dass Unberechtigte keine Kenntnis davon erlangen. Die in den Unterlagen enthaltenen Personendaten müssen vom öffentlichen Organ in angemessener Weise geschützt werden. Die Schutzvorkehrungen sind abhängig von der Wahl des Mediums. Bei der elektronischen Datenaufbewahrung empfehlen sich beispielsweise folgende Sicherheitsmassnahmen:

- Verschlüsselung von sensitiven Informationen mit Hardwarekomponenten oder Software,
- Regelmässige Absicherung der Daten durch Sicherungskopien (Back-ups),
- Automatische Protokollierung der Veränderung von Informationen.

3.5 Akteneinsicht / Zugang zu den eigenen Personendaten

Für die Einsichtnahme in ein Dossier kommen verschiedene Regeln zum Tragen:

- Zugang zu den eigenen Personendaten (§ 20 Abs. 2 IDG)
- Akteneinsichtsrecht nach dem anwendbaren Spezialgesetz und/oder nach § 8 f. Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2)
- Recht auf Zugang zu Informationen (§ 20 Abs. 1 IDG) als Ausfluss des Öffentlichkeitsprinzips

Vor der Gewährung der Einsicht beziehungsweise des Zugangs ist eine Interessensabwägung vorzunehmen (§ 23 IDG, § 9 VRG). Die Gewährung von Akteneinsicht beziehungsweise Informationszugang sollte im Dossier vermerkt werden.

3.6 Berichtigung und Vernichtung

Die betroffene Person hat in jeder Phase ein Recht auf Berichtigung unrichtiger und Vernichtung nicht (mehr) benötigter Akten (§ 21 IDG). Fehlt ein Beweis bezüglich der Richtigkeit oder Unrichtigkeit der Akten, hat das verantwortliche Organ dies bei den betreffenden Daten zu vermerken.
Bei elektronisch geführten Dossiers kann die Berichtigung durch Überschreiben der Passage vorgenommen werden. Daten in Papierform können durch handschriftliche Korrektur oder durch blickdichte, irreversible Einschwärzung der unrichtigen Daten stattfinden.
Macht die betroffene Person das Recht auf Vernichtung geltend, ist zu beachten, dass die Daten erst als vernichtet gelten, wenn ihre Reproduktion nur unter erheblichem Aufwand an Personen, Hilfsmitteln oder Zeit möglich ist. Elektronische Daten müssen durch geeignete technische Hilfsmittel dauerhaft unkenntlich gemacht werden (beispielsweise durch mehrmaliges Überschreiben oder magnetische Durchflutung des Datenträgers); es genügt nicht, sie mittels Löschbefehl vom Bildschirm zu entfernen.

3.7 Exkurs: Auslagerung der Aktenführung

Wird die Aktenführung, Aufbewahrung oder Archivierung durch einen externen Dritten wahrgenommen, bedarf es eines schriftlichen Auftrags nach den Vorgaben von § 25 Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV, LS 170.41). Bei der elektronischen Aktenführung sind neben § 6 IDG auch das Gesetz über die Auslagerung von Informatikdienstleistungen (LS 172.71), die Informatiksicherheitsverordnung (LS 170.8) und die AGB Auslagerung Informatikleistungen auf der Website des Amts für Informatik (AFI) zu beachten.

[1] Vgl. hierzu etwa das Merkblatt elektronische Informationsverwaltung und Archivierung des Staatsarchivs und die Technische Richtlinie für Ersetzendes Scannen des deutschen Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

4 Aktenablage und Archivierung

Die Informationsverwaltung lässt sich in drei Hauptphasen unterteilen: die laufende Ablage, die ruhende Ablage und das Archiv. Die Prinzipien Rechenschaftsfähigkeit und Nachvollziehbarkeit ziehen sich durch den ganzen Lebenszyklus der Verwaltungsunterlagen.

4.1 Die laufende Ablage

Das öffentliche Organ führt die Informationen im Zusammenhang mit den zu erfüllenden gesetzlichen Aufgaben. Während der Dauer der Aufgabenerfüllung werden die Dossiers in einer laufenden Ablage aufbewahrt.

4.2 Die ruhende Ablage

Ist ein Geschäftsfall abgeschlossen, wird das Falldossier als erledigt abgeschrieben; das Dossier geht in eine ruhende Ablage[2]. Der Zweck dieser Aufbewahrung ist nicht mehr der ursprüngliche (gesetzliche Aufgabenerfüllung), hängt aber mit diesem eng zusammen. Zweck der ruhenden Ablage ist die Aufbewahrung zu Beweiszwecken bei späteren Streitfragen oder zum Wiederbeizug des Dossiers, wenn innert der Aufbewahrungsfrist ein Geschäftsfall auftritt, der mit dem vorherigen zusammenhängt.

Beim Übergang in die ruhende Ablage sollten alle Unterlagen vernichtet werden, die für den Fall nicht mehr relevant sind, zum Beispiel Notizen, Kopien und Mehrfachexemplare, Entwürfe, Laufzettel, Empfangsbestätigungen usw.

Die Aufbewahrung in der ruhenden Ablage betrifft den Umgang mit den Informationen im Stadium zwischen der Verwendung im Verwaltungshandeln und der (End-)Archivierung. Neben den eigentlichen Informationen sind auch die Findmittel dazu aufzubewahren. Hierzu gehört bei elektronischen Dokumenten die entsprechende Software zur Erschliessung der Daten.

Wo die ruhenden Dossiers aufbewahrt werden, ist eine organisatorische Frage und wird durch das öffentliche Organ intern geregelt. Dabei sind die gleichen Grundsätze wie bei der laufenden Ablage (vgl. Ziffer 3.4) zu beachten.

Die Akten werden während einer im Aktenplan festgelegten Aufbewahrungsfrist aufbewahrt. Gibt es keine spezialgesetzliche Aufbewahrungsfrist, gilt die im IDG und Archivgesetz geregelte maximale Aufbewahrungsdauer von 10 Jahren (§ 5 Abs. 2 IDG, § 8 Abs. 1 Archivgesetz, LS 170.6). Diese Frist läuft ab dem Zeitpunkt, in welchem das Dossier geschlossen wird.

Bezüglich Akteneinsicht, Berichtigung und Löschung gelten die gleichen Grundsätze wie in Ziffern 3.5 und 3.6 dargelegt.

4.3 Die Archivierung

Mit der Archivierung findet eine Zweckänderung statt: Die Dossiers werden nicht mehr zum Zweck der Aufgabenerfüllung des öffentlichen Organs, sondern zum Zweck der historischen Überlieferung aufbewahrt. Werden Aktenbestände in das Archiv übernommen, sind die Informationen und Findmittel dem ursprünglichen Organ entzogen.

Der Entscheid, ob Unterlagen archiviert werden müssen, wird vom zuständigen Archiv (Staats- oder Gemeindearchiv) gefällt. Bevor die Dossiers nach der abgelaufenen Aufbewahrungsdauer vernichtet werden können, müssen sie dem zuständigen Archiv angeboten werden (§ 5 Abs. 3 IDG).

[2] Diese Ablage wird häufig auch als (Amts-)Archiv, Vorarchiv oder Zwischenarchiv bezeichnet. Es handelt sich nicht um eine endgültige Archivierung (siehe Ziffer 4.3).

Die Bearbeitung im Archiv fällt ausschliesslich in die Kompetenz des zuständigen Archivs. Vorschriften zu Aktenführung und Aktenaufbewahrung ergeben sich aus der Archivgesetzgebung und können auch dem Leitfaden des Staatsarchivs zur Führung von Gemeindearchiven im Kanton Zürich entnommen werden.

Während der laufenden und ruhenden Ablage ist darauf zu achten, dass die Dossiers so geführt werden, dass sie ohne grossen Aufwand ins Archiv übernommen werden können.

Die Akteneinsicht richtet sich auch in dieser Phase nach den Bestimmungen des IDG. Informationen, die bereits vor der Archivierung gestützt auf das Öffentlichkeitsprinzip zugänglich waren, bleiben es auch nach der Archivierung.

5 Weitere Informationen

Staatsarchiv des Kantons Zürich

– Informationen und Hilfsmittel für kantonale Organe und Gemeinden auf der Website des Staatsarchivs.

V 1.4 / Juli 2023