



Leitfaden zur Informationsverwaltung für öffentliche Organe im Kanton Zürich

Anhang A

Das Ordnungssystem

Version: 1.0
18.06.2025



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|---|---|
| 1 | Aufbau und Gliederung | 3 |
| 1.1 | Aufbau nach Aufgaben | 3 |
| 1.2 | Grenze zwischen Ordnungssystem und Dossiers | 3 |
| 1.3 | Detaillierungsgrad | 4 |
| 1.4 | Gliederung | 4 |
| 1.5 | Titel | 5 |
| 2 | Metadaten | 6 |
| 3 | Vorgehensvorschlag zur Erarbeitung | 7 |
| 4 | Ablösung eines alten Ordnungssystems | 8 |

1 Aufbau und Gliederung

1.1 Aufbau nach Aufgaben

Das Ordnungssystem wird hierarchisch nach den Aufgaben des öffentlichen Organs und nicht nach den organisatorischen Strukturen gegliedert. Aufgaben ändern sich in der Regel seltener als die Organisation eines öffentlichen Organs. Bei Umstrukturierungen oder wenn Aufgaben anderen Abteilungen übertragen werden, kann das Ordnungssystem durchgängig genutzt werden. Sind verschiedene Abteilungen an einem gemeinsamen Geschäft oder Projekt beteiligt, verhindert die aufgabenorientierte Gliederung des Ordnungssystems zudem, dass jede Abteilung ein eigenes, unvollständiges Dossier zum gleichen Geschäft führt.

Sämtliche Aufgaben (auch Führungs- und Querschnittaufgaben) eines Organs (d. h. aller Abteilungen und Verwaltungsbereiche) werden im Ordnungssystem vollständig abgebildet, unabhängig davon, wo die dazu gehörigen Unterlagen abgelegt werden oder wie sie klassifiziert sind (geheim, vertraulich, intern oder öffentlich).

1.2 Grenze zwischen Ordnungssystem und Dossiers

Das Ordnungssystem ist der statische Teil der Aktenablage, der über längere Zeit unverändert bleibt: Die Positionen darin werden in der Regel nicht bearbeitet und bleiben mit den Aufgaben des öffentlichen Organs bestehen. Dossiers hingegen bilden den dynamischen Teil: Sie werden entsprechend der laufenden Geschäfte neu eröffnet und abgeschlossen.

Die jeweils unterste Position in einem «Ast» des Ordnungssystems heißt Rubrik. Nur dort können Dossiers abgelegt werden. Dokumente können nur in Dossiers abgelegt werden, nicht direkt in Rubriken oder anderen Positionen des Ordnungssystems.

- ▼ 6.3 Tiefbau
 - 6.3.0 Allgemeines
 - ▼ 6.3.1 Bauprojekte
 - 6.3.1.0 Allgemeines
 - 6.3.1.1 Straßen, Wege, Plätze
 - 6.3.1.2 Brücken, Unterführungen
 - 6.3.1.3 Spielplätze
 - ▼ 6.3.2 Bewirtschaftung, Unterhalt
 - 6.3.2.0 Allgemeines
 - 6.3.2.1 Straßen, Wege, Plätze
 - 6.3.2.2 Brücken, Unterführungen
 - 6.3.2.3 Spielplätze
-
- 2023-101 Unterhalt Spielplatz Matt 2023
 - 2023-123 Unterhalt Spielplatz Oberdorf 2023
 - 2024-075 Reinigungsaktion Spielplätze 2024
 - 2024-128 Unterhalt Spielplatz Matt 2024

Rubrik

Ordnungssystem
Statischer Teil der Ablage



Dossiers
Dynamischer Teil der Ablage





Die Grenze zwischen Ordnungssystem (Rubrik) und Dossiers ist während der Erarbeitung des Ordnungssystems zu bestimmen. Damit verknüpft ist die Frage nach dem Detaillierungsgrad eines Ordnungssystems.

1.3 Detaillierungsgrad

Das Ordnungssystem soll angemessen detailliert sein. Der Detaillierungsgrad hängt unter anderem von der Menge der anfallenden Informationen und Unterlagen, der Art und Besonderheit der Geschäfte, den Zugriffsrechten und der Frage ab, wie die Informationen später zur Verfügung stehen sollen (Dossierbildung). Empfohlen werden in der Regel drei bis vier Hierarchiestufen.

Viele Organe wünschen sich ein möglichst «schlankes» Ordnungssystem, das nur wenige Hierarchiestufen umfasst. Ist das Ordnungssystem allerdings zu «flach», besteht die Gefahr einer Vielzahl sehr unterschiedlicher Dossiers in der gleichen Rubrik oder von sehr grossen, unübersichtlichen Dossiers mit vielen Untergliederungen. Diese «Sammeltöpfe» erschweren den Überblick und die Bewirtschaftung (Zugriffsrechte, Aufbewahrungsfristen usw.). Häufig können solche Dossiers auch kaum je abgeschlossen werden, weil immer ein Teil der Unterlagen noch gebraucht wird.

Ist das Ordnungssystem hingegen zu tief strukturiert (zu viele Hierarchieebenen), kann das Navigieren mühsam werden und verschiedene Rubriken werden nur sehr wenige oder gar keine Dossiers enthalten. Zudem wird die klare Zuteilung eines umfassenderen Geschäfts zu einer Rubrik erschwert.

Das Ordnungssystem sollte ausbaufähig sein. Der Aufbau sollte also gewährleisten, dass für Aufgaben, die später hinzukommen, neue Positionen ergänzt werden können. Dies ist insbesondere zu beachten, wenn die Positionen des Ordnungssystems mit einer Nummerierung versehen werden (z. B. durch eine nach oben offene Nomenklatur).

1.4 Gliederung

Auf der obersten Hierarchiestufe des Ordnungssystems werden die ersten beiden Hauptgruppen normalerweise für die Führungsaufgaben und die unterstützenden Prozesse verwendet.¹ Anschliessend folgen die Kernaufgaben, die ein öffentliches Organ aufgrund seiner gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben erledigt. Jede Kernaufgabe wird auf der obersten Hierarchiestufe abgebildet, unabhängig von ihrem Gewicht/ihrer Bedeutung². Entsprechend kann die Gliederung auf der ersten Hierarchiestufe wie folgt aussehen:

- Führung (Strategische Führung, Operative Führung, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, Organisationsentwicklung, Rechtliche Grundlagen, Politische Mitwirkung, Netzwerk usw.)

¹ Unter Führungs- sowie Querschnitt- oder Supportaufgaben werden nicht nur die *zentralen* Aufgaben für das ganze öffentliche Organ verstanden, sondern auch jene der *untergeordneten* Verwaltungseinheiten und Abteilungen. So können unter «Führung» beispielsweise auch Protokolle zu Abteilungssitzungen abgelegt werden, in denen möglicherweise ganz unterschiedliche Themen diskutiert worden sind, die sich nicht nur einer Kernaufgabe zuordnen liessen. Oder: Unter Querschnittaufgaben können auch dezentral organisierte Beschaffungsprozesse abgelegt werden.

² Wenn ein Amt vier gesetzliche Aufgaben hat, wovon drei pro Jahr sehr viele Geschäfte verursachen und eine nur sehr wenige, wird dennoch für jede der vier Aufgaben eine eigene Position auf der obersten Hierarchiestufe gebildet.



- Querschnittaufgaben, Support, Ressourcen (nach innen gerichtete Aufgaben, die der Unterstützung der Kernprozesse dienen, z. B. Personal, Finanzen, Logistik und Infrastruktur, Informations- und Kommunikationsmittel, Recht usw.)
- Kernaufgabe 1 des öffentlichen Organs
- Kernaufgabe 2 des öffentlichen Organs
- ...

Vgl. die *Mustervorlage* für ein Ordnungssystem, die insbesondere für die ersten beiden Hauptgruppen (Führung und Querschnittaufgaben), die sich bei sehr vielen Organen ähnlich sind, als Empfehlung dienen kann.

Ab der zweiten Hierarchiestufe des Ordnungssystems ist es sinnvoll, jeweils eine Position «Allgemeines» am Anfang zu führen. Diese ist dabei für Geschäfte gedacht, die mehrere Aufgaben innerhalb einer Hauptaufgabe betreffen und deshalb keiner Aufgabenposition direkt zugeordnet werden können, oder für übrige Geschäfte und Verschiedenes. So können im folgenden Beispiel unter 6.3.0 allgemeine, übergreifende Geschäfte zur Aufgabe «Tiefbau» abgelegt werden, unter 6.3.1.0 «Allgemeines» zu «Bauprojekten», unter 6.3.2.0 «Allgemeines» zu «Bewirtschaftung, Unterhalt» usw.

- ▼ 6.3 Tiefbau
 - 6.3.0 Allgemeines
- ▼ 6.3.1 Bauprojekte
 - 6.3.1.0 Allgemeines
 - 6.3.1.1 Straßen, Wege, Plätze
 - 6.3.1.2 Brücken, Unterführungen
 - 6.3.1.3 Spielplätze
- ▼ 6.3.2 Bewirtschaftung, Unterhalt
 - 6.3.2.0 Allgemeines
 - 6.3.2.1 Straßen, Wege, Plätze
 - 6.3.2.2 Brücken, Unterführungen
 - 6.3.2.3 Spielplätze

1.5 Titel

Die Titel der verschiedenen Positionen und Rubriken im Ordnungssystem müssen aussagekräftig und eindeutig sein, so dass sie langfristig und auch für Dritte verständlich sind. Die übergeordneten Titel ergeben einen Sinn für die untergeordneten Positionen; das heisst sie schliessen alles ein, was darunter liegt, schliessen aber auch alles aus, was nicht hier abgelegt werden soll. Unklare oder doppelt vergebene Titel führen unweigerlich zu Zuweisungsschwierigkeiten bei den Mitarbeitenden und damit später zu Problemen beim Wiederauffinden. Zudem besteht die Gefahr von Doppelablagen bzw. unvollständigen Dossiers. Abkürzungen sollten in Titeln nur zusammen mit den ausgeschriebenen Begriffen verwendet werden, so dass nach beidem gesucht werden kann und langfristig klar ist, was die Abkürzungen bedeutet haben. Generische



Dokumenttyp-Bezeichnungen (z. B. «Protokolle» oder «Verträge») sind als Titel von Rubriken nicht geeignet.³

Eine gewisse standardisierte Gliederung innerhalb der gleichen Hierarchiestufen kann sinnvoll sein (z. B. Untergliederung mehrerer Positionen in «Planung und Berichterstattung», «Grundlagen und Konzepte» usw.).

Projekte und Verträge sollten keine eigenen Rubriken erhalten, sondern gehören in den entsprechenden Aufgabenzusammenhang, damit sie dort im Kontext mit weiteren Unterlagen zur gleichen Aufgabe gefunden werden können.

2 Metadaten

Durch die ganze Informationsverwaltung hindurch spielen Metadaten eine wichtige Rolle. Es handelt sich dabei um «Informationen über Daten». Diese haben einen beschreibenden Charakter für die eigentlichen Daten (Primärdaten).

Im Ordnungssystem wird jede Position mit Informationen versehen, die ihrer Identifizierung, ihrer Nutzung und ihrer Steuerung im Lebenszyklus dienen. Dabei geht es insbesondere um folgende Angaben (notwendige **fett** markiert):

- Positionsnummer
- **Titel/Bezeichnung**
- Erläuterungen (nähere Beschreibung der Position)
- Dossiertyp (Falldossier, Betreffdossier, Themendossier, Sammeldossier (vgl. dazu Anhang B: *Die Dossierbildung*))
- **Ablageform** (z. B. analog, digital, hybrid)
- **Massgeblicher Ablageort/Speicherort** (Erwähnung des Systems oder der analogen Ablage (evtl. mehrere), in dem die gültigen und vollständigen Informationen liegen)
- **Federführung** (Verantwortung für eine Aufgabe)
- Rechtsgrundlagen (der jeweiligen Aufgabe)
- Zugriffsrechte
- Datenschutz (Personendaten, besondere Personendaten usw.)
- Klassifikation (öffentlich, intern, vertraulich, geheim)
- Öffentlichkeitsstatus (öffentlich oder nicht öffentlich)
- **Aufbewahrungsfristen** (nach Abschluss des Dossiers)

³ Ist die Anzahl der Gremien mit Sitzungen überschaubar, kann die Rubrik z. B. «Interne Gremien» heißen. Darin werden dann Dossiers gebildet mit Titeln wie «Geschäftsleitungssitzungen 2022» oder «Protokolle zu Geschäftsleitungssitzungen 2022».

Gibt es viele Gremien, die über viele Jahre hinweg Bestand haben, können für einzelne Gremien auch eigene Rubriken (z. B. «Geschäftsleitung») gebildet werden, in die dann Dossiers vom Typ «Sitzungen 2022» oder «Protokolle zu Sitzungen 2022» kommen. Nachteilig ist diese Lösung, wenn sich die Gremien öfter verändern, nicht mehr weitergeführt werden oder neue dazukommen. Dann muss das Ordnungssystem ständig angepasst werden, was es zu vermeiden gilt.



- Archivwürdigkeit (vom Staatsarchiv bestimmter Bewertungsentscheid)

Diese Metadaten helfen dabei, die Verwaltung der Informationen in den Dossiers zu steuern. So müssen nicht alle Überlegungen bei jedem einzelnen Dossier bzw. Dokument von Neuem gemacht werden. Gewisse Geschäftsverwaltungssysteme ermöglichen die Vererbung der im Ordnungssystem hinterlegten Metadaten auf tiefere Positionen bzw. auf die Dossiers.

Bei gewissen Metadaten kann eine Festlegung auf Dossierebene sinnvoller sein, insbesondere dann, wenn sie sich von Dossier zu Dossier in der gleichen Rubrik unterscheiden. Dies ist häufig bei Zugriffsrechten, Datenschutz, Klassifikation und Öffentlichkeitsstatus der Fall.

Die notwendigen bzw. gewünschten Metadaten werden parallel zur Erarbeitung des Ordnungssystems bestimmt.

3 Vorgehensvorschlag zur Erarbeitung

Damit das Ordnungssystem optimal eingesetzt werden kann, muss es von sämtlichen Mitarbeitenden konsequent angewendet werden. Um die dafür notwendige Akzeptanz zu schaffen, wird das Ordnungssystem mit Vorteil in einer breit abgestützten Projektgruppe erarbeitet, bestehend aus folgenden Mitgliedern:

- Leitung
- Verantwortliche für Informationsverwaltung im Organ
- Je eine Vertretung der Abteilungen (mit gutem Überblick über die Geschäfte)
- Vertretung des Amtssekretariats, des Stabs o. Ä.

Beratend kann das Staatsarchiv oder ein spezialisierter Dienstleister mitwirken.

Vorgehen bei der Erarbeitung:

- Startsitzung: die Geschäftsleitung erläutert den Auftrag, das Vorgehen und den Zeitplan, die Projektgruppe wird gebildet
- Vorschlag für die oberste Hierarchiestufe des Ordnungssystems (Führung, Querschnittaufgaben, Kernaufgaben) im kleinen Kreis (Leitung, Verantwortliche Informationsverwaltung) erarbeiten. Gute Quellen dafür sind die Definition der Aufgaben in folgenden Dokumenten:
 - rechtliche Grundlagen
 - Organisationsreglemente
 - Webseite
 - (falls vorhanden) Prozesslandkarten
- 1. Workshop:
 - Die Projektgruppe arbeitet auf der Basis des Vorschlags die Hierarchiestufen 1 und 2 aus.
 - Vernehmlassung des Entwurfs in den Abteilungen (und evtl. beim Staatsarchiv)
 - Konsolidierung durch die Projektleitung
- 2. Workshop:



- Abnahme der Hierarchiestufen 1 und 2 in der Projektgruppe
- Ausarbeitung der Stufen 3 und 4: in diesem Schritt werden verschiedene Verzeichnisse (z. B. Verzeichnis der Informationsbestände, Übersichten über Ablagen und Fachanwendungen usw.) sowie Auszüge aus vorhandenen Ablagen (z. B. Dateiablagen auf Laufwerken, MS Teams, analoge Ablagen usw.) beigezogen und so mit dem Ordnungssystem abgeglichen, dass alles in die neue Struktur eingeordnet werden kann. Zudem fliessen hier Überlegungen zu Metadaten auf Stufe Rubrik und zur Dossierbildung ein.
- Vernehmlassung der Workshopergebnisse in den Abteilungen (und evtl. beim Staatsarchiv)
- Die Abteilungen arbeiten allfällige weitere Untergliederungen aus.
- Konsolidierung durch die Projektleitung
- Verabschiedung des Ordnungssystems durch die Leitung des Organs

4 Ablösung eines alten Ordnungssystems

Ein wesentlicher Vorteil eines guten Ordnungssystems ist, dass es bei Anpassungen beibehalten werden kann. Neue Aufgaben können durch Erweiterungen abgebildet werden. Positionen zu wegfallenden Aufgaben werden geschlossen und nicht mehr weiter befüllt.

Sind jedoch tiefgreifende Änderungen notwendig, wird ein neues Ordnungssystem eingeführt. Ein solcher Generationenwechsel kann dann sinnvoll sein, wenn das bestehende Ordnungssystem strukturelle Mängel hat oder mehrere Ämter zusammengelegt oder stark umstrukturiert werden.

Bei der Einführung eines neuen Ordnungssystems werden die bisher abgelegten, abgeschlossenen Dossiers nicht neu geordnet. Einerseits wäre dies sehr aufwändig, andererseits würde die Neuordnung auch den Entstehungszusammenhang der Unterlagen zerstören. Es wird hingegen ein Stichtag bestimmt, ab dem das neue Ordnungssystem gilt. Separat zu regeln ist der Umgang mit laufenden Geschäften. Unter Umständen ist es sinnvoll, diese in die entsprechende Position im neuen Ordnungssystem zu verschieben. Auch für die im alten Ordnungssystem verbleibenden Dossiers gelten weiterhin die Aufbewahrungsfristen und die Anbietepflicht an das Staatsarchiv.