



Kommentar zum Katalog Gemeindeaufgaben LU

Erstellt im Auftrag des VLG und unter Mitwirkung des GGv durch docuteam

Version 1.0, 13.12.2023

Inhalt

Charakter des Katalogs.....	1
Quelle der Aufgaben	1
Gliederung.....	2
Aufbewahrungsfristen	2
Archivwürdigkeit	3
Aufbewahrung auf Papier.....	4
Impressum.....	5

Charakter des Katalogs

Der Katalog der Aufgaben luzernerischer Gemeinden entstand im Auftrag des Verbands Luzerner Gemeinden VLG. Weil eine Liste der Gemeindeaufgaben im Kanton Luzern bisher fehlte, bestanden Unsicherheiten bei der Erstellung von Registraturplänen und bei der Bestimmung der Aufbewahrungsfrist und der Archivwürdigkeit.

Im Wissen, dass Registraturpläne an die Bedürfnisse einer Gemeinde anzupassen sind, will der VLG mit dem Katalog aber keinen Musterregistraturplan vorlegen, sondern nur eine reine Aufgabenliste. Diese soll aber als Hilfsmittel zur Erstellung von Registraturplänen und zur Festsetzung der Aufbewahrungsfrist und der Archivwürdigkeit dienen.

Quelle der Aufgaben

Die Aufgaben wurden nach der Systematischen Rechtssammlung des Kantons Luzern SRL ermittelt (<https://srl.lu.ch>). Dabei wurde die SRL konsequent durchgearbeitet (Stand September 2023). Die Erlasse, in denen sich Gemeindeaufgaben fanden, sind in einer separaten Tabelle des Katalogs aufgelistet.

Nicht systematisch im Katalog erfasst wurden die zahlreichen Aufgaben, bei denen die Gemeinden zur Stellungnahme oder Mitwirkung eingeladen werden oder bei denen sie Meldung

erstatten müssen. Dass dazu Unterlagen anfallen, kann in einem Registraturplan beispielsweise mit einer Position wie «Mitwirkung», «Meldungen» oder «Stellungnahmen» abgedeckt werden. Gar nicht im Katalog erfasst wurden die Aufgaben, bei denen sich die Zuständigkeit der Gemeinden auf die Mitfinanzierung beschränkt oder bei denen sie subsidiär mit anderen zusammenarbeiten, ohne dass spezifischere Aufgaben benannt werden.

Wenn das Gesetz eine Aufgabe ermöglicht, sie aber als fakultativ bezeichnet, ist dies mit der Ergänzung «(kann)» kenntlich gemacht. Aufgaben, die sich eine Gemeinde selbst gibt, ohne dass es dafür eine spezifische gesetzliche Grundlage gäbe, sind nicht erwähnt. Darauf sollte bei der Erstellung eines Registraturplans geachtet werden. Das Gesetz enthält beispielsweise keine Verpflichtung, lokale Kultur und lokales Vereinswesen zu unterstützen.

Die Bundesgesetzgebung wurde für den Katalog nicht systematisch durchgearbeitet. In der Regel werden Aufgaben, die auf Bundesebene geregelt sind, in sog. Einführungsgesetzen auf die kantonale und kommunale Stufe heruntergebrochen. Eine Ausnahme haben wir beim Militärgesetz des Bundes festgestellt. Dieses nennt Gemeindeaufgaben, die im Katalog eingeflossen sind.

Gliederung

Die Kantonsverfassung führt in § 11 die Aufgabenbereiche von Kanton und Gemeinden auf. Der vorliegende Katalog der Gemeindeaufgaben übernimmt die Benennung dieser Bereiche aus der Verfassung, gliedert sie aber auf der obersten Ebene nach der funktionalen Gliederung des Harmonisierten Rechnungsmodells für Gemeinden (HRM bzw. HRM2).

Obwohl damit eine Fährte für die Gliederung eines Registraturplans gelegt wird, soll nochmals betont werden, dass es sich beim Katalog nicht um einen Registraturplan handelt.

Aufbewahrungsfristen

Mit Ausnahme des Stimmrechtsgesetzes nennen die Luzerner Gesetze und Verordnungen keine Aufbewahrungsfristen. Es gibt nur einige Verjährungs- bzw. Verwirkungsfristen im Sozialhilfe- und Steuerrecht, die als Aufbewahrungsfristen verwendet werden können.

Den Gemeinden wird empfohlen, die allgemeine Verjährungsfrist aus Art. 127 Obligationenrecht als Grundsatz für eine allgemeine Aufbewahrungsfrist von zehn Jahren zu verwenden: «Mit Ablauf von zehn Jahren verjähren alle Forderungen, für die das Bundeszivilrecht nicht etwas anderes bestimmt.» Damit sind alle denkbaren Haftungsfälle von Gemeinden gegenüber Dritten abgedeckt. Überall dort, wo eine Gemeinde länger dokumentiert bleiben muss, schlägt der Katalog in der Spalte «Archivwürdigkeit» mit dem Adjektiv «archivwürdig» vor, dass die Unterlagen archiviert werden. Somit erübrigen sich längere Aufbewahrungsfristen.

Im Sinne der Datensparsamkeit können Gemeinden zudem entscheiden, alle internen Aufgaben, bei denen keine Dritten Ansprüche anmelden können, mit einer Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren zu versehen. In der Regel wird man nicht auf Teamsitzungsprotokolle, Ferienplanungen oder Budgetvorbereitungen zurückgreifen wollen, die mehr als fünf Jahre alt sind.

Ohne dass dies abschliessend möglich wäre, ist auf längere Aufbewahrungs- und Verjährungsfristen des Bundes hinzuweisen, die für Gemeinden eine Rolle spielen können:

- [Art. 70 MWSTG](#) (Mehrwertsteuergesetz): «Geschäftsunterlagen, die im Zusammenhang mit der Berechnung der Einlageentsteuerung und des Eigenverbrauchs von unbeweglichen Gegenständen benötigt werden, sind während 20 Jahren aufzubewahren (Art. 31 Abs. 3 und 32 Abs. 2).» Diese Frist kann Immobilien der Gemeinde betreffen.

- [Art. 128a OR](#) (Obligationenrecht): «Forderungen auf Schadenersatz oder Genugtuung aus vertragswidriger Körperverletzung oder Tötung eines Menschen verjähren mit Ablauf von drei Jahren vom Tage an gerechnet, an welchem der Geschädigte Kenntnis vom Schaden erlangt hat, jedenfalls aber mit Ablauf von zwanzig Jahren, vom Tage an gerechnet, an welchem das schädigende Verhalten erfolgte oder aufhörte.» Diese seit 2020 verlängerte Verjährungsfrist führt dazu, dass Klienten- und Krankenakten vielerorts 20 Jahre aufbewahrt werden (Empfehlung der Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte FMH). Das kann Sozial- und Pflegeinstitutionen von Gemeinden betreffen.

Aufbewahrungsfristen können auch auf der Stufe von Weisungen vorkommen. Weisungen werden von vielen Stellen erlassen, dieses Feld ist breit und verändert sich laufend. Es ist nicht möglich, im Rahmen dieses Kommentars einen abschliessenden Überblick zu geben. Weisungen haben für ihren Geltungsbereich den Anspruch, verpflichtend zu sein. Aber in der Regel wird nicht sichtbar, ob Aufbewahrungsfristen gut überlegt sind oder einfach besonderer Vorsicht gehorchen.

- Für diesen Katalog wurde abgeklärt, ob es Weisungen der Finanzaufsicht zu Aufbewahrungsfristen gibt. Dies ist nicht der Fall.
- Die Kommission für soziale Einrichtungen (KOSEG) hat 2013 eine «Weisung über die Aufbewahrung und Archivierung von Akten der nach dem SEG anerkannten sozialen Einrichtungen des Kantons Luzern» erlassen und darin eine «verbindliche Aufbewahrungsfrist» von 70 Jahren für Klientenakten vorgeschrieben. Dahinter steht die Überlegung, dass eine Person, die in ihrer Jugend in einer sozialen Einrichtung Klientin war, zeit ihres Lebens über diesen Teil ihrer Biografie Auskunft erhalten kann.

Es ist darauf hinzuweisen, dass archivwürdige Unterlagen schon während der Aufbewahrungsfrist ins Archiv gelangen können. Dies schlägt der Standard eCH-0164, Lebenszyklusmodell für Gemeinden (<https://www.ech.ch/de/ech/ech-0164/1.0>) mit dem sogenannte Triagemodell vor. Rechtlich spielt es keine Rolle, wenn ein Teil der Aufbewahrungsfrist nicht im Ursprungssystem, sondern im Archiv gewährleistet wird. Das Triagemodell ist für digitale Unterlagen zu empfehlen. Denn dadurch kommen die Dokumente schneller ins Archiv und können in sogenannt archivfähige Dateiformate umgewandelt werden. Verbleiben sie 15 Jahre und mehr im Ursprungssystem, so steigt die Gefahr, dass sie veraltet sind und nicht mehr geöffnet werden können. GEVER-Systeme bringen meist die Möglichkeit mit, den Zeitpunkt für eine Triage zwischen archivwürdigen und nicht archivwürdigen Unterlagen zu bestimmen (in CMI beispielsweise mit der «Ablieferungsfrist»).

Archivwürdigkeit

Das Gemeindegesetz (GG) bestimmt in § 32, dass die Gemeinden ein Archiv führen müssen. Für die Sicherung des Archivguts, worunter die Frage fällt, was ins Archiv gehört, verweist § 33 GG auf das Archivgesetz (SRL Nr. 585). Dieses sagt, dass das Staatsarchiv die kantonalen Unterlagen auf Archivwürdigkeit bewertet, aber weder das Gesetz noch die zugehörige Verordnung stellen Kriterien dafür auf. Für die Gemeinden bedeutet dies, dass sie die Archivwürdigkeit ihrer Unterlagen selber bewerten müssen.

Der Katalog kann daher nur einen Vorschlag für die Archivwürdigkeit unterbreiten. Dieser stützt sich zwar auf archivische Praxis ab. Er wurde mit dem Staatsarchiv abgesprochen und in der Begleitgruppe abgewogen, wo auch die Meinung der Stadtarchive Luzern und Sursee einfluss. Aber grundsätzlich könnte man zu anderen Schlüssen kommen. Insofern sind die Gemeinden frei in ihren Entscheidungen zur Archivwürdigkeit.

Dazu kommt, dass nicht einfach alle Unterlagen, die aus der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe erwachsen, entweder archivwürdig oder nicht archivwürdig sind. Oft enthalten nur bestimmte Unterkategorien die Essenz dessen, was im Archiv der Nachwelt überliefert werden soll. Da es im digitalen Umfeld aus Ressourcengründen nicht möglich ist, die Unterlagen bei der Archivierung im Detail auf Archivwürdigkeit zu bewerten, ist bei der Erarbeitung eines Registraturplans diesem Aspekt Rechnung zu tragen. Es sind pro Aufgabe gegebenenfalls zwei Positionen zu schaffen: eine für die archivwürdigen und eine für die nicht archivwürdigen Unterlagen.

Beispiel: Die Vorbereitungsarbeiten für eine Wahl oder Abstimmung sowie die Wahl- oder Stimmzettel sind nicht archivwürdig; ihre Aufbewahrungsfrist beträgt nach § 83 Stimmrechtsgesetz sogar nur zwei Monate. Hingegen sollte eine Gemeinde auf Dauer dokumentieren, was den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern vorlag (Botschaft) und was die Wahl oder Abstimmung ergab (Verbal). Dies zumindest für Gemeindewahlen oder -abstimmungen. Auf die Archivierung von nicht-kommunalen Botschaften und Verbalen könnte eine Gemeinde verzichten. Sie könnte aber ebenso entscheiden, diese zu archivieren, einerseits, um das Wahl- und Abstimmungsverhalten lokal zu dokumentieren, andererseits, weil Wahlen und Abstimmungen häufig mehrere staatliche Ebenen umfassen und es nicht sinnvoll ist, für Bundes- und Kantongeschäfte separate Dossiers zu führen.

Als Konsequenz sind für den Registraturplan zwei Positionen zu empfehlen:

- Wahlen und Abstimmungen, Durchführung (nicht archivwürdig),
- Wahlen und Abstimmungen, Botschaften und Verbale (archivwürdig).

Der Katalog enthält in der Spalte «Bemerkungen zur Archivwürdigkeit» punktuell Vorschläge, worauf bei der Bestimmung der Archivwürdigkeit zu achten ist beziehungsweise welche Unterkategorien als archivwürdig erachtet werden.

Aufbewahrung auf Papier

Die Frage, was auf Papier aufbewahrt werden muss, kann nur allgemein beantwortet werden. Soweit ersichtlich, besteht im Kanton Luzern keine allgemein normierte physische Aufbewahrungspflicht von Originaldokumenten der Gemeindeverwaltungen.

Eine Aufbewahrung auf Papier empfiehlt sich **dort, wo die rechtliche Durchsetzbarkeit mit dem physischen Original verknüpft ist**. Unterschriften verlieren durch ein digitales Kopieren ihre Gültigkeit in der Regel nicht. Es stellt sich aber die Frage der Beweisbarkeit, wenn Dritte behaupten, die Unterschrift sei nicht echt. Der Beweis der Echtheit kann auf verschiedene Weise erbracht werden, etwa

- mit weiteren eingescannten oder digital gespeicherten Dokumenten (Begleitschreiben zum unterschriebenen Dokument oder E-Mail, mit dem das Dokument übermittelt wurde),
- mit dokumentierten Begleitumständen,
- mit einem graphologischen Gutachten.

Im Rahmen der freien Beweiswürdigung urteilt erst eine Richterin oder ein Richter darüber, was als bewiesen gelten kann. Ein graphologisches Gutachten kann jedoch nur mit einem Papieroriginal erstellt werden, weil einer digitalen Kopie gewisse Eigenschaften fehlen (z. B. der Druck aufs Papier, BGE [9C 634/2014](#)).

Je höher der mögliche Schaden bei fehlender Beweisbarkeit der Echtheit einer Unterschrift ist, desto eher sollte das Originaldokument physisch aufbewahrt werden. Beispiele, nicht abschliessend:

- notarielle Beurkundungen (zu viel steht auf dem Spiel)

- Zivilstandsakten (für die persönliche Identität steht zu viel auf dem Spiel, [Art. 32 ZStV](#) des Bundes)
- Grundbuchbelege (für das Eigentum steht zu viel auf dem Spiel, [Art. 37 GBV](#) des Bundes, wobei diese Vorschrift für die Grundbuchämter und nicht für die Gemeinden gilt)
- Verträge mit einer hohen Vertragssumme (wobei die Höhe der Summe durch die Gemeinde zu bestimmen ist; Versicherungsverträge = Policen können auch dazugehören)
- Baurechtsverträge (hohe Vertragssumme, beim Heimfall nach langer Laufzeit steht zu viel auf dem Spiel)

Im Grundsatz kann auch dazu geraten werden, **Unterlagen physisch aufzubewahren, bei denen aus Erfahrung von einer erhöhten rechtlichen Relevanz und einem gewissen Konfliktpotenzial ausgegangen werden muss**. Die Höhe einer potenziellen Streitsumme rechtfertigt nicht allein die physische Aufbewahrung. Auch der Wunsch, es gar nicht zu einer Auseinandersetzung kommen zu lassen, kann dazu wegleitend sein.

Keine physische Aufbewahrung nötig ist bei ausgehenden Unterlagen, die bloss Unterschriften von Funktionärinnen und Funktionären der Gemeinde tragen. Selbst für Verfügungen ist die Unterschrift kein Gültigkeitserfordernis ([BGE 105 V 248](#)). Auch wird gemeindeintern niemand die Echtheit einer eigenen Unterschrift in Zweifel ziehen.

Impressum

Auftraggeber Verband Luzerner Gemeinden VLG
Erarbeitung docuteam AG, Baden, Myriam Kamphues und Andreas Steigmeier
Begleitgruppe Martina Winiger-Muff, Wikon, Gemeindeschreiber- und Geschäftsführerverband Luzern; Daniel Ottiger, Meggen, Gemeindeschreiber- und Geschäftsführerverband Luzern; Ramona Thalmann-Hüsler, Staatsarchiv Luzern; Florian Fischer, Stadtarchiv Luzern; Nicole Bättig Meyer, Stadtarchiv Sursee