

0. Einleitung

Die Dokumenten- und Archivverwaltung ist nicht immer die Hauptsorge der Gemeinde- und Burgerverwaltungen¹. Doch bei allen Tätigkeiten der Gemeinde, bei allen Dienstleistungen, die sie anbietet sowie bei allen von den verschiedenen Organen getroffenen Entscheidungen werden eine Menge Dokumente jeder Art erstellt. Das Risiko ist gross, dass diese Produktion von Dokumenten nicht mehr bewältigt werden kann und dass man von ihr überwältigt wird.

Eine geordnete Dokumentenverwaltung trägt zur Leistungsfähigkeit der Gemeindeverwaltung bei und erlaubt es, dem Bürger diejenigen Dienstleistungen anzubieten, die er erwarten darf.

0.1. Records Management

0.1.1. Definition

Alle Mitarbeiter von öffentlichen oder privaten Organisationen empfangen, erstellen und benutzen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben Dokumente und Daten. Diese Dokumente und Daten unterstützen die Tätigkeiten der Organisationen, erlauben es, diese nachzuvollziehen, und enthalten Informationen, die das Funktionieren der Organisation sowie die Entscheidungsfindung beleuchten.

In einer Gemeinde dienen die Dokumente als Beweismittel; sie sind damit unentbehrlich für die Geschäftsführung und zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben. Zudem sind die darin enthaltenen Informationen sowohl für die Gemeinde wie auch für die Öffentlichkeit ganz allgemein wichtig.

Deshalb nennt man sie „geschäftrelevante Dokumente mit Beweiswert“, was die Übersetzung des englischen Begriffs „records“ ist. Das „Records Management“ beinhaltet also die Verwaltung aller Dokumente und Daten, die ein Verwaltungsmitarbeiter im Rahmen seiner täglichen Arbeit erstellt, empfängt oder als Beweis oder zur Information aufbewahrt, unabhängig von Form und Datenträger².

Damit der Text nicht unnötig schwerfällig wirkt, wird in diesem Handbuch der Einfachheit halber von „Dokumenten“ und „Dokumentenverwaltung“ gesprochen, ausser wenn der Kontext eine Präzisierung erfordert.

0.1.2. Ziele

Im Allgemeinen ist die Dokumentenverwaltung bestrebt, für alle von der Gemeinde empfangenen, erstellten und verwalteten Dokumente folgende Eigenschaften zu gewährleisten:

- **die Authentizität:** Es ist möglich nachzuweisen, dass die Dokumente das sind, was sie zu sein vorgeben und dass sie nicht verändert oder verfälscht wurden;
- **die Zuverlässigkeit:** Die Dokumente stellen die Tätigkeiten vollständig dar, geben die Realität klar wieder und können als Grundlage für zukünftige Tätigkeiten dienen;
- **die Integrität:** Die Dokumente wurden weder verändert noch beschädigt;
- **die Benutzbarkeit:** Die Dokumente können jederzeit identifiziert, lokalisiert und benutzt werden.

¹ Im vorliegenden Handbuch wird der Begriff „Gemeinde“ sowohl für die Munizipal- als auch für die Burgergemeinde verwendet. Ebenso gilt der Begriff „Gemeindearchiv“ für beide Behörden.

² Angepasste Definition gemäss der Norm ISO 15489, *Information und Dokumentation – Schriftgutverwaltung – Teil 1: Allgemeines*.

0.1.3. Grundsätze

Eine gut geführte, geordnete Dokumentenverwaltung hat zahlreiche positive Effekte: sie erlaubt eine effizientere Arbeitsweise, eine Kostenreduktion, garantiert Rechtssicherheit und bildet das Gedächtnis der Gemeinde.

Sie besteht aus einer Methode und Hilfsmitteln, die es erlauben:

- **Dokumente zu klassieren:** Sobald die Dokumente in einem Dossier integriert sind, können sie mit ihrem Entstehungs- oder Empfangskontext in Verbindung gebracht werden, dies bildet die Bedingung für ihre Auswertbarkeit. Die klare Organisation der Dossiers innerhalb eines Registraturplans erlaubt es, diese einfach wiederzufinden.
- **den Zugang zu den Dossiers zu kontrollieren:** Als einmalige Informationsquelle müssen die Dossiers sorgfältig behandelt werden und die Sicherheit der Dokumente und Daten, die darin enthalten sind, muss gewährleistet sein. Um ihre Zuverlässigkeit zu garantieren und damit Rechenschaft über die Tätigkeiten abgelegt werden kann, müssen sie gegen materielle Veränderungen, welche ihre Integrität gefährden könnten, geschützt werden. Ausserdem muss jegliche missbräuchliche Kommunikation von vertraulichen Informationen oder schützenswerten Personendaten verhindert werden.
- **die Dokumentenflut zu bewältigen:** Die Dossiers müssen bewertet werden, um zu bestimmen, wie lange sie aufzubewahren sind. Eine gut geführte Bewertung erlaubt es, sachgemässe Aufbewahrungsanleitungen anzuwenden und über die Endbestimmung (geordnete Vernichtung oder Archivierung) jedes Dossiers zu entscheiden
- **das Archivgut aufzubewahren und zu erschliessen:** Nur ein kleiner Prozentsatz der Dokumente einer Gemeinde erhält eine spezielle Bearbeitung, welche ihre Aufbewahrung und Auswertbarkeit erlaubt. Dieses Archivgut hat einen rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen, historischen, sozialen oder kulturellen Wert, der die Grenzen der Verwaltung überschreitet.

Diese Grundsätze gelten für alle Dokumenten und Daten, unabhängig von Form und Datenträger. Zurzeit werden für die Arbeitsvorgänge traditionelle Kommunikations- und Bearbeitungsmittel und Informatiktools, wie die elektronische Post, gängige Büroanwendungen, Fachanwendungen oder elektronische Dokumenten-Management-Systeme (EDMS) nebeneinander verwendet.

Das aktuelle Arbeitsumfeld weist eine hybride Situation auf, bei der ein Teil der Information nur elektronisch vorhanden ist. Die Verwaltungssysteme müssen deshalb alle Gegebenheiten berücksichtigen und die erstellten und empfangenen Dokumente bearbeiten, ob diese nun elektronisch oder auf Papier vorliegen. Das heisst, es muss eine echte integrierte Dokumentenverwaltung entwickelt werden.

0.2. Lebenszyklus der Dokumente

0.2.1. Definitionen

Die geordnete Dokumentenverwaltung basiert auf dem Konzept des „Lebenszyklus der Dokumente“ innerhalb einer Verwaltung. Dieser kann wie folgt dargestellt werden:

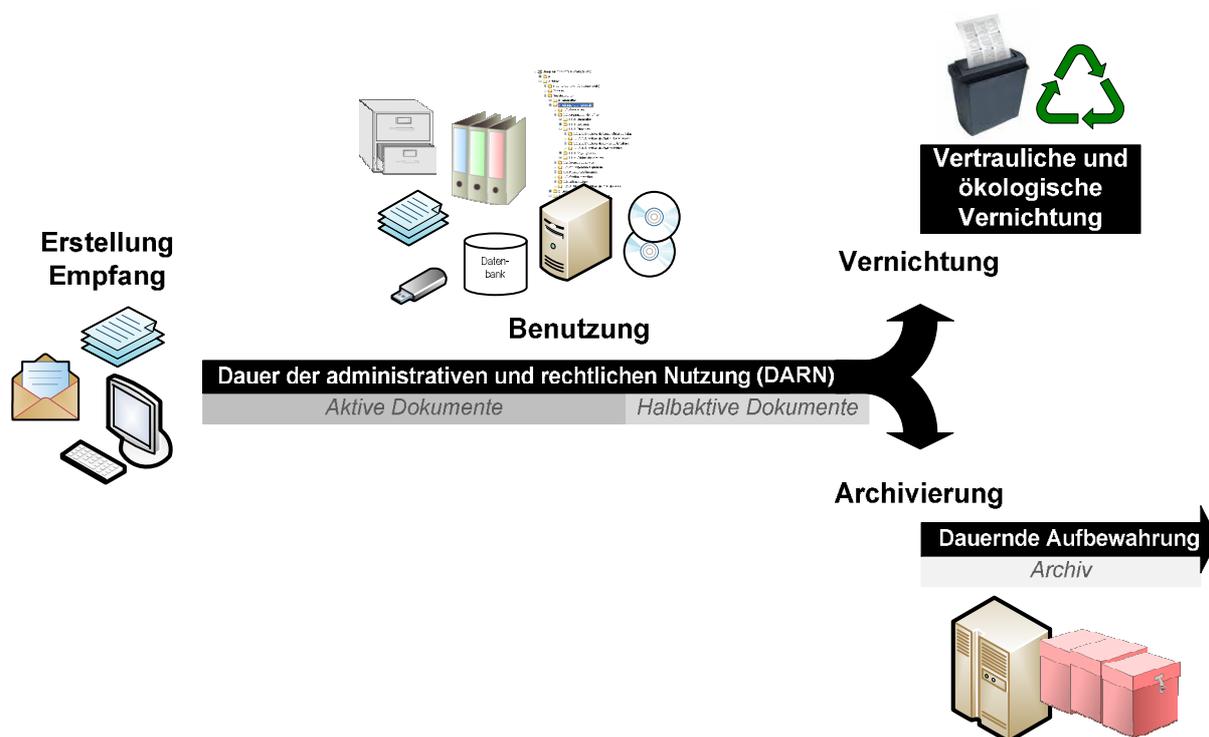


Abb.0.1. Lebenszyklus der Dokumente

Die **Erstellung** oder der **Empfang** sind die beiden Aktionen, bei denen in der Verwaltung Dokumente auftreten: Entweder werden sie intern in der Verwaltung erzeugt oder sie werden von externer Seite empfangen - übermittelt von den Kunden oder Partnern, mit denen die Gemeinde zusammenarbeitet.

Es folgt ein Zeitabschnitt der **Benutzung** der Dokumente, um ein Geschäft zu bearbeiten oder um eine Tätigkeit auszuführen. Die Dauer dieses Zeitabschnitts wird durch die **Dauer der administrativen und rechtlichen Nutzung (DARN)** bestimmt. Es handelt sich um die Dauer, während welcher die Dokumente für die Bearbeitung der Geschäfte (administrative Nutzung) nützlich sind und/oder während welcher sie aufbewahrt werden müssen, um den gesetzlichen Anforderungen (rechtliche Nutzung) zu genügen.

Während dieses Zeitabschnitts verändert sich der Status der Dokumente:

- solange die Dokumente für die Bearbeitung der laufenden Geschäfte gebraucht werden, sind sie in der Nähe der Mitarbeiter. Die Papierdokumente werden nahe beim Arbeitsplatz in Dossiers oder Ordnern abgelegt, die elektronischen Dokumente sind online oder auf den Arbeitsstationen verfügbar. Sie werden **aktive Dokumente** genannt.
- sobald das Geschäft, zu dem sie gehören, abgeschlossen ist und sie nur noch aufbewahrt werden, um den gesetzlichen Anforderungen zu genügen oder um bei Bedarf künftige Geschäfte zu bearbeiten, werden die Dokumente vorzugsweise in einen Raum umplatziert, der für ihre Lagerung vorgesehen ist, um so Platz für die Dokumente zu den laufenden Geschäften zu schaffen. Im elektronischen Bereich kann der Zugriff auf die Dateien eingeschränkt werden. Diese Dokumente werden **halbaktive Dokumente** genannt.

Nach Ablauf der DARN werden die Dokumente ihrer Endbestimmung zugeführt. Der Grossteil von ihnen wird **vernichtet**. Der verbleibende Teil wird **archiviert**, und zwar werden die Dokumente verpackt, beschrieben (Inventar) und in einen speziellen eingerichteten Archivraum aufbewahrt oder in der elektronischen Welt auf eine Plattform zur elektronischen Archivierung verschoben, um ihre dauernde Archivierung zu gewährleisten. Diese Dokumente bilden das **Archiv** der Gemeinde.

0.2.2. Bearbeitungszyklus der Dossiers

Der Lebenszyklus der Dokumente ist eng mit der Dossierbearbeitung einer Verwaltung verbunden. Es ist nämlich so, dass alle Dokumente in Dossiers integriert werden, wodurch eine logische Gruppierung erlaubt wird. Die Dossiers bilden die Grundeinheit zur Bearbeitung der Geschäfte und Tätigkeiten. Dokumente geordnet zu verwalten, läuft also auf eine korrekte Dossierverwaltung hinaus.

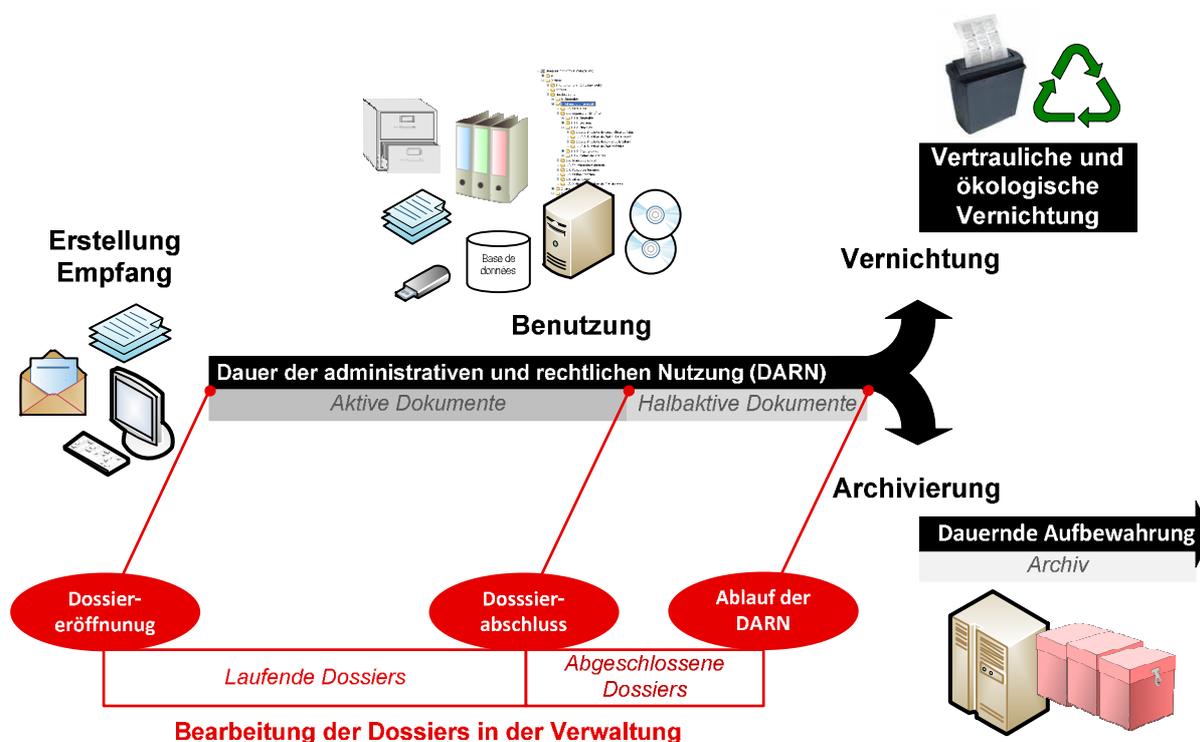


Abb.0.2. Lebenszyklus der Dokumente und Bearbeitung der Dossiers

Wie das obige Schema zeigt, bilden die aktiven Dokumente die **laufenden Dossiers**, diese wiederum entsprechen den laufenden Geschäften oder Tätigkeiten. Die halbaktiven Dokumente befinden sich im Allgemeinen in **geschlossenen Dossiers**, da das Geschäft, das sie betrifft, beendet ist.

Der Übergang zwischen den verschiedenen Stadien wird durch Etappen gekennzeichnet, die der administrativen Bearbeitung der Dossiers entsprechen, nämlich:

- **die Eröffnung:** Wenn ein neues Geschäft oder eine neue Tätigkeit beginnt, wird ein Dossier eröffnet und anschliessend werden darin alle Dokumente abgelegt, die das Dossier betreffen;
- **der Abschluss:** Wenn ein Geschäft oder eine Tätigkeit zu Ende geht, wird das Dossier geschlossen, was bedeutet, dass es bis zum Ablauf der DARN nicht mehr geändert wird;
- **der Ablauf der DARN:** In diesem Moment erfährt das Dossier seine Endbestimmung, entweder die geordnete Vernichtung oder die Archivierung.

Weiter hinten in diesem Handbuch, in **Kapitel 2**, wird detaillierter darauf eingegangen, wie Dossiers erstellt werden und welche zentrale Rolle ihnen in der geordneten Dokumentenverwaltung zukommt.

Es muss allerdings festgehalten werden, dass es Ausnahmen zu diesem linearen Ablauf gibt. So kann es vorkommen, dass die Dauer der administrativen und rechtlichen Nutzung eines Dokuments so lange währt, dass es ans Archiv abgeliefert wird, bevor seine Nutzungsdauer abläuft, um es unter sachgerechten Bedingungen aufbewahren zu können. Denkbar wären zum Beispiel Dokumente, die das Eigentumsrecht gewährleisten.

0.3. Die wesentlichen Hilfsmittel für die Dokumenten- und Archivverwaltung

Das Herz der geordneten Dokumentenverwaltung setzt sich aus einer Reihe von Hilfsmitteln zusammen, die erarbeitet, eingesetzt und tagtäglich benutzt werden. Um diese Arbeit zu erleichtern, schlägt dieses Handbuch eine Werkzeugkiste vor und stellt deren Anwendung in den folgenden Kapiteln vor. Die wesentlichen Bestandteile sind:

- **Der Muster-Registaturplan (Kapitel 2)** ist das Referenzmodell zur Klassifikation von Dossiers und Dokumenten für alle Walliser Gemeinden. Es basiert auf der Struktur des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells (HRM 1) und kann als Referenz für die Ausarbeitung eines Registaturplans dienen.
- **Der Registaturplan (Kapitel 2)** ist eine Ablagestruktur für Dossiers, die an die Situation und die Bedürfnisse einer bestimmten Gemeindeverwaltung angepasst ist.
- **Die Aufbewahrungsanleitungen (Kapitel 4)** enthalten Angaben zur Aufbewahrung der in Gemeinden identifizierbaren Dokumententypen. Sie stützen sich auf die gängige Praxis und dienen als Ausgangspunkt für das Erstellen eines Klassifikations- und Verwaltungsschemas.
- **Das Klassifikations- und Verwaltungsschema (Kapitel 4)** ist das Hauptinstrument für die Dokumentenverwaltung. Es besteht aus dem Registaturplan und enthält für jede Dossierserie Angaben betreffend ihre DARN und die Endbestimmung, die Zugangsrechte und die Modalitäten für Dossiereröffnung und -abschluss.
- **Das Inventar (Kapitel 7)** ist das Dokument, das alle dauernd aufbewahrten Dossiers und Dokumente beschreibt. Es erlaubt es, den genauen Inhalt des Gemeindearchivs zu verzeichnen, archivierte Dokumente zu suchen und ihre Langzeitarchivierung zu verwalten.

Das unten stehende Schema fasst zusammen, wie diese Hilfsmittel kombiniert benutzt werden müssen:

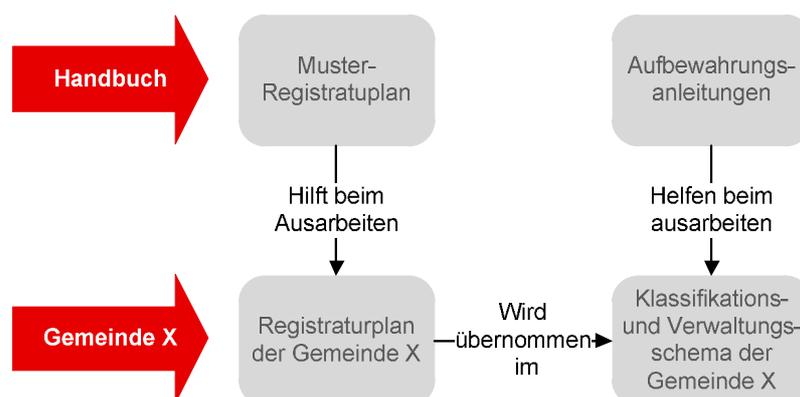


Abb. 0.3. Verknüpfung der verschiedenen Hilfsmittel zur Dokumentenverwaltung

0.4. Welche Dokumente unterliegen der Verantwortung der Gemeinde?

Der Begriff „Dokument“ ist heute sehr weit gefasst. Die Gemeinden bearbeiten eine grosse Menge an Informationen verschiedenster Natur, auf unterschiedlichen Datenträgern und von verschiedener Herkunft. In diesem Handbuch wird näher beschrieben, welche Unterlagen die Gemeindebehörden in einer geordneten Dossier- und Archivverwaltung führen müssen. Es handelt sich um die Unterlagen:

- der Legislative (Generalrat);
- der Exekutive (Gemeinderat);
- der Judikative (richterliche Behörde);
- der Kommissionen, die von ihnen abhängen;
- der Gemeindeverwaltung, die das Funktionieren dieser Organe unterstützt;
- und der interkommunalen Einrichtungen.

Die Dokumentenverwaltung der Burgergemeinden hängt von ihrem Status und ihrer Eigenständigkeit gegenüber den Verwaltungen der Munizipalgemeinden ab.

- Falls die Burgergemeinde eigenständig ist und ihre eigenen Dokumente und ihr eigenes Archiv verwaltet, ist sie verpflichtet, ihr eigenes Verwaltungssystem einzurichten;
- Falls sie in die Gemeindeverwaltung integriert ist, wird die Dokumenten- und Archivverwaltung direkt in das von der Munizipalgemeinde eingerichtete System integriert.

Die in diesem Handbuch vorgeschlagenen Methoden und Hilfsmittel können jedoch in beiden Fällen unterschiedlich gehandhabt werden.

Interkommunale Einrichtungen und private Partner

Heute wird eine steigende Zahl von Dienstleistungen von interkommunalen Einrichtungen (Schulen, Forstreviere, Kläranlagen, Polizei usw.) verwaltet. Dies hat Auswirkungen auf die Dokumentenverwaltung und -archivierung.

Um zu verhindern, dass jede Gemeinde damit rechnet, dass die andere die Dossierverwaltung in Zusammenhang mit diesen Aufgaben gewährleistet, gilt es ein paar einfache Regeln zu befolgen:

- *die Frage der Dokumenten- und Archivverwaltung muss beim Beginn des gemeinsamen Projekts erörtert werden;*
- *die wesentlichen und vollständigen Dossiers werden von der **Standortgemeinde** der fraglichen Tätigkeit geführt;*
- *die in den anderen Gemeinden vorhandenen Dossiers sind Zweitexemplare (Teildossiers, Kopien von dem, was sich im Hauptdossier befindet);*
- *die in der Standortgemeinde aufbewahrten Dossiers bilden das Archivgut; diese Gemeinde ist für dessen Aufbewahrung verantwortlich.*

Zudem spielen private Unternehmen eine entscheidende Rolle bei gewissen Tätigkeiten, zum Beispiel bei der Abfallbewirtschaftung. Jedes Mal, wenn eine Gemeinde ein Unternehmen beauftragt, ist es wichtig, sich zu erkundigen, auf welche Art und Weise die Dossiers geführt werden und wie die Tätigkeiten dokumentiert sind.

Die Gemeinde muss sich versichern, dass sie jederzeit auf die Dokumente, die mit einer Gemeindeaufgabe verknüpft sind, zugreifen kann; auch wenn diese Aufgabe delegiert wurde.