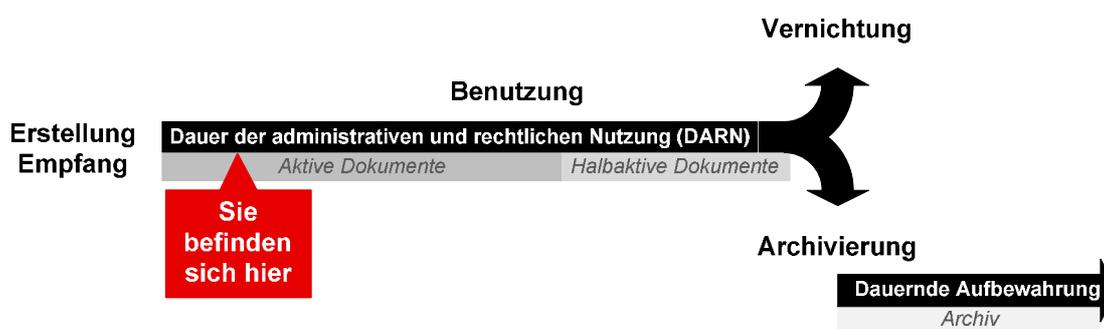


3. Dokumente erstellen oder empfangen, in Dossiers integrieren und ihren Zugang verwalten



Durch die Verwaltungstätigkeit entstehen Dokumente und Daten, die entweder von den Mitarbeitern erstellt oder von internen oder externen Partnern empfangen werden. In diesem Kapitel wird näher angeschaut, wie das Erstellen und der Empfang dieser Dokumente organisiert sind und wie diese in Dossiers integriert werden.

3.1. Dokumente erstellen

3.1.1. Warum werden Dokumente erstellt?

Bei jeder Etappe einer Tätigkeit oder eines Geschäfts muss bestimmt werden, ob es angebracht ist, ein Dokument zu erstellen, um einen schriftlichen oder aufgezeichneten Beleg zu behalten. So kann beispielsweise eine Zusammenfassung eines Telefongesprächs verfasst oder eine E-Mail als Bestätigung für eine mündliche getroffene Verpflichtung versandt werden.

Inwieweit eine Tätigkeit dokumentiert werden muss, wird anhand der folgenden Kriterien evaluiert:

- Ist es wichtig, einen Beleg zu haben, um Rechenschaft über seine Tätigkeit (Kunden, Bürger usw.) abgeben zu können?
- Mit welchen Risiken ist zu rechnen, wenn man über keine Dokumente verfügt?
- Welche Kosten entstehen durch das Erstellen der Dokumente?

Besonders sorgfältig überprüft werden muss, ob die Notwendigkeit besteht, Datensammlungen oder Personenregister zu erstellen. Es ist nämlich so, dass das Sammeln und Verwenden von besonders schützenswerten Personendaten oder solchen, die es erlauben, Persönlichkeitsprofile zu erstellen, durch das *Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung* (GIDA)¹ eingeschränkt ist.

¹ Vollständige Informationen zu diesen Fragen sind verfügbar unter <https://www.vs.ch/de/web/che/lipda>.

3.1.2. Wie werden Dokumente erstellt?

Es sollte kontrolliert werden, wie Dokumente erstellt werden, um so ein Qualitätsniveau zu gewährleisten und um ihre Form aufeinander abzustimmen. Überall wo es sachdienlich ist, wird empfohlen, Dokumentenvorlagen und Formulare zu verwenden, sowohl für das Erstellen von Papierdokumenten als auch für elektronische Dokumente.

Damit die eigenen Dokumente und diejenigen der Kollegen rasch wiedergefunden werden können, ist es wichtig, dass alle Mitarbeiter kohärente Bezeichnungen verwenden, insbesondere für Dateinamen, denn alle Systeme klassieren die Dateien und Objekte alphanumerisch.

Zudem sind gewisse Informationen zum Erstellungskontext notwendig, um die Dokumente längerfristig wiederzufinden und deren Bedeutung zu kennen. So ist es zum Beispiel wünschbar, dass:

- alle internen Dokumente die Angabe derjenigen Verwaltungseinheit tragen, die sie erzeugt hat, sowie die Referenz zum Dossier, zu welchem sie gehören (unter Verwendung der Nummer, die dem Registraturplan entspricht, oder der Dossiernummer);
- die von einem Mitarbeiter verfassten und von einer anderen Person unterzeichneten Dokumente diese beiden Informationen enthalten;
- der Name und die Funktion des Autors und des Empfängers der Dokumente immer angegeben werden.

3.2. Dokumente in Dossiers integrieren

3.2.1. Beurteilen, ob es notwendig ist, die Dokumente zu integrieren

Die im Rahmen der Tätigkeit erstellten und empfangenen Dokumente bilden die Dossiers, aber es müssen nicht alle Dokumente zwingend darin integriert werden. Genauso wie man abschätzen muss, ob ein Dokument erstellt werden muss, sollte man beurteilen, ob es notwendig ist, das Dokument in ein Dossier abzulegen. Dazu können die unter Punkt 3.1.1 vorgestellten Bewertungskriterien benutzt werden.

Zudem gibt es eine Dokumentenkategorie, die man als „Dokumente zum Wegwerfen“ bezeichnet. Diese werden generell nicht im Dossier abgelegt. Falls sie trotzdem vorübergehend in ein Dossier integriert werden, müssen sie beim Dossierabschluss vernichtet werden (siehe **Kapitel 4** und die **Liste der Dokumente zum Wegwerfen**).

3.2.2. Gemeinsamer Arbeitsraum und persönlicher Arbeitsraum

Um zu bestimmen, was in die Dossiers integriert werden muss, ist es auch nützlich zu unterscheiden, was in den persönlichen Arbeitsraum und was in den gemeinsamen Arbeitsraum aller Mitarbeiter gehört. Der Erste enthält ausschliesslich zum persönlichen Gebrauch bestimmte Dokumente, während sich aber die Dossiers, um welche es hier geht, im gemeinsam benutzten Arbeitsraum befinden. Diese Unterscheidung ist vor allem für die Verwaltung der elektronischen Dossiers nützlich, weil hier die Austauschmöglichkeiten, im Vergleich zu den Papierdokumenten, sehr einfach sind.

Auch wenn die Regeln betreffend die Trennung der beiden Arbeitsräume je nach Verwaltung variieren können, ist das Grundprinzip, dass alle geschäftsrelevanten Dokumente und Daten mit Beweiswert in Dossiers integriert werden, die sich im gemeinsamen Arbeitsraum befinden und nicht in persönlichen Arbeitsräumen bleiben dürfen (zum Beispiel: Papierdossiers in einem abgeschlossenen Büro oder elektronische Dossiers auf einem persönlichen, gesperrten Arbeitsplatz).

Dadurch ist gewährleistet, dass die für die Geschäftsführung relevanten Informationen **jederzeit vollständig und wenn möglich an einer einzigen Stelle zugänglich** sind und dass eine Aufsplitterung der Dossiers, die einer gut funktionierenden Verwaltung schadet, verhindert wird.

Die Benutzung eines gemeinsamen Arbeitsraums schliesst nicht aus, dass Sicherheitsregeln und Zugangsbeschränkungen zu den Dossiers bestehen, wenn es sich um Dossiers handelt, deren Zugang aus Gründen der Vertraulichkeit und des Datenschutzes geschützt werden muss.

Dossiers zu Hause verwalten

In der Schweiz sind die Gemeindebehörden meistens im Milizsystem organisiert. Es kann deshalb vorkommen – auch wenn das nicht die ideale Situation ist – dass offizielle oder mit den Gemeindetätigkeiten verknüpfte Dokumente nach Hause mitgenommen werden.

In diesem Fall werden die Dokumente nach denselben Regeln verwaltet wie die anderen; gewisse Grundsätze müssen also beachtet werden:

- *die Dokumente sind Dossiers zugeordnet;*
- *sie sind nach derselben Struktur wie in der Gemeindeverwaltung abgelegt;*
- *es gilt auf die Sicherheit der Dokumente zu achten, vor allem auf den Schutz der besonders schützenswerten Personendaten, indem der Zugang zu den Papierdokumenten und den elektronischen Dokumenten gesichert ist;*
- *die Dokumente werden gemäss den für die Gemeindeverwaltung definierten Verfahren vernichtet und ihre Vernichtung wird dokumentiert;*
- *die Dokumente, die aufbewahrt werden, müssen immer in die Dossiers der Gemeinde integriert und ans Gemeindearchiv abgeliefert werden. Sie dürfen nicht zu Hause aufbewahrt werden;*
- *in jeden Fall müssen alle Dokumente und Dossiers, die mit der Funktion einer Person innerhalb der Gemeinde verbunden sind, der Gemeinde übergeben werden, sobald diese Person ihr Mandat abgeschlossen hat.*

3.2.3. Den Dossiers Dokumente hinzufügen

Falls ein zentrales System für die Dossiereröffnung und -verwaltung besteht, übergeben die Mitarbeiter die zu klassierenden Dokumente dem Sekretariat. Dieses kümmert sich darum, die Dokumente in die Dossiers zu integrieren. Falls man sich für ein dezentrales System entschieden hat, klassieren die Mitarbeiter die Dokumente selber.

In einem System auf Papier muss das Dossier bestimmt werden, in welches das Dokument gehört oder es muss – falls notwendig – ein neues Dossier erstellt und das Dokument in das physische Behältnis (Ordner, Mappe usw.) gelegt werden.

In analoger Weise können die Mitarbeiter in einem elektronischen Umfeld ihre Dokumente in die passenden Verzeichnisse ablegen. Es ist wichtig, dass bei der Entwicklung von Informatiksystemen zur Dokumentenverwaltung Lösungen vorhanden sind, um das Erfassen und Hinzufügen der elektronischen Dokumente und ihrer Metadaten in Dossiers zu ermöglichen.

Von diesen Lösungen können als Beispiele folgende erwähnt werden:

- die automatische Erfassung der Dokumente und der mit einem *Workflow* (Verfahren für modellhafte und automatisierte Arbeitsabläufe auf Informatikbasis) verknüpften Daten und deren Metadaten;
- die automatische Wiederverwendung von Metadaten aus strukturierten Dokumenten (Vorlagen, Formularen);

- das automatische Hinzufügen von Metadaten: zum Beispiel werden diejenigen Daten, die die Identifizierung des Autors eines Dokuments ermöglichen, automatisch von dessen Benutzerprofil übernommen;
- die Definition von Standardwerten;
- die Bildung und die Aktualisierung von kontrollierten Vokabularen und die Benutzung von Kontrolllisten, um das manuelle Hinzufügen von Metadaten zu ermöglichen.

3.3. Dokumente integrierend verwalten

3.3.1. Der Aufsplitterung der Hilfsmittel entgegenwirken

In einer Gemeinde werden verschiedenste Hilfsmittel zum Empfang und zur Erstellung von Dokumenten und Daten verwendet. Neben der klassischen Bürotechnik und der elektronischen Post wird oft mit einer oder mit mehreren Fachanwendungen gearbeitet, in denen Dokumente zur Unterstützung der Arbeitsvorgänge erstellt oder eingetragen werden. Manchmal werden elektronische Dokumentenverwaltungssysteme (EDMS) benutzt, die eine ausgeklügelte Verwaltung der Dokumente und deren Metadaten ermöglichen.

In diesem noch stark hybriden Umfeld (auf Papier und elektronisch), in welchem zahlreiche Systeme parallel funktionieren, ist eine integrierte Dokumentenverwaltung entscheidend. Sie basiert auf dem Grundsatz, dass alle Dokumente eines Geschäfts, unabhängig von ihrer Form, demselben Dossier angegliedert sein müssen. Dies erfordert eine Gesamtüberlegung, welche besser im Voraus erfolgt, denn Dossiers im Nachhinein wiederherzustellen, birgt das Risiko von Fehlern und Verlusten in sich.

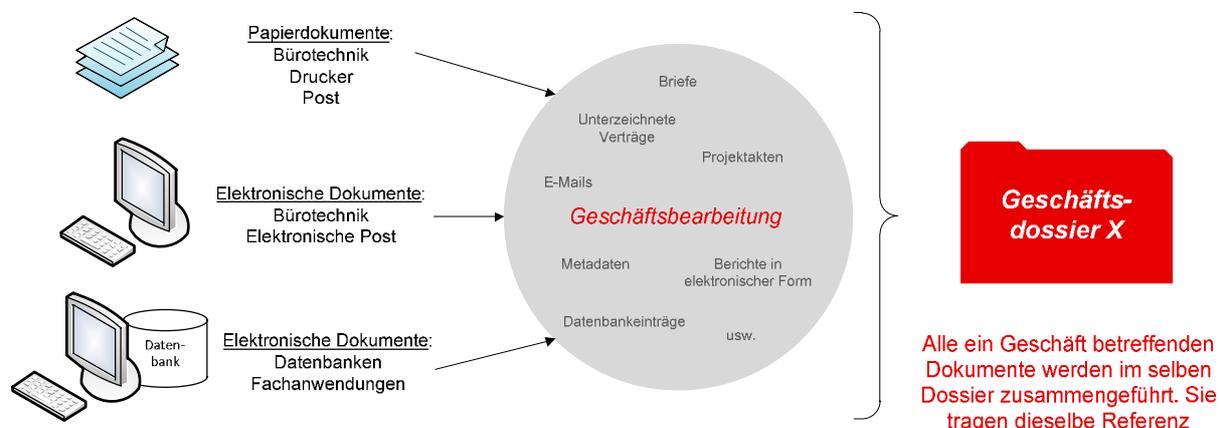


Abb. 3.1. Integration von Dokumenten und Daten in ein Dossier, unabhängig der Art und Weise ihrer Herstellung

Es ist festzuhalten, dass dieses Schema nicht zwangsläufig bedeutet, dass alle Dokumente physisch im selben Dossier abgelegt sind. Falls möglich, ist es natürlich von Vorteil, alle Dokumente im selben System zusammenzuführen, um ihren Lebenszyklus zu verwalten. So kann man zum Beispiel die elektronischen Dokumente ausdrucken und im Papierdossier ablegen oder umgekehrt die Papierdokumente einscannen, um sie dem elektronischen Dossier beizufügen.

Es ist die kostengünstigste Methode zu wählen, sowohl in Bezug auf die Zeit wie auf die Mittel, und es sollten Doppelspurigkeiten vermieden werden. Dann müssen auch die zur Verfügung stehenden Mittel berücksichtigt werden. Es bringt zum Beispiel nichts, wenn alle Dokumente eingescannt werden, aber kein System vorhanden ist, das ihre Aufbewahrung (siehe **Kapitel 4**) und ihre Archivierung (siehe **Kapitel 5**) in elektronischer Form gewährleistet.

3.3.2. Die Klassifikationsnummer benutzen und die Verfahren festlegen

Falls es nicht möglich ist, die Dokumente im selben Dossier abzulegen, braucht es ein Mittel, um sie intellektuell dem gleichen Dossier zuzuordnen. Dies wird am effizientesten erreicht, indem man dazu die Nummer aus dem Registraturplan oder die Dossiernummer verwendet. Wird diese Nummer systematisch auf alle Dokumente übertragen, kann man so die bestehende Verbindung zwischen ihnen sichtbar machen und sie effektiver verwalten.

Die Integration dieser Nummer kann über Dokumentenvorlagen erfolgen, welche ein Feld zur Eingabe dieser Nummer enthalten (für Papierdokumente) oder durch das Hinzufügen von beschreibenden Metadaten in einer Datei oder einem System (für elektronische Dokumente).

Um die systematische Integration zu fördern, kann die Einführung von Verfahren zur Dokumentenverwaltung entscheidend sein. Die Verfahren sind tatsächlich sehr nützlich, um die Dossierführung – auch wenn sie hybrid erfolgt – zu klären und zu vereinheitlichen. Das **Beispiel Verfahren** zeigt einen solchen Fall: der Arbeitsvorgang ist hybrid (auf Papier und elektronisch) und die Verwaltung erfolgt ausschliesslich elektronisch.

3.4. Die Korrespondenz verwalten

Der Austausch der Gemeinden nach aussen (Partner, Öffentlichkeit, Bürger usw.) wird vor allem in der ein- und ausgehenden Korrespondenz dokumentiert. Unabhängig von der Grösse der Gemeinde sollten Regeln festgehalten werden, die den Empfang und den Versand von Briefen betreffen. Eine solche Kontrolle dient dazu:

- die rasche und korrekte Zustellung der Briefe zu gewährleisten, die nicht immer eindeutige Angaben zum Empfänger enthalten;
- die Integration dieser Dokumente in ein Dossier zu erleichtern;
- den Empfangs- und Versandbeleg der Briefe aufzubewahren;
- die Weiterbearbeitung zu gewährleisten und die Antwortzeit zu verkürzen.

3.4.1. Briefe öffnen, registrieren und bearbeiten

Wie bei den Dossiers kann es auch hier nützlich sein, ein Hilfsmittel zur Verfügung haben, um die Korrespondenz in der Verwaltung zu registrieren und um die Bearbeitung nachzuvollziehen. In der Papierwelt wird dies traditionellerweise durch das Anbringen eines Datumstempels, teilweise ergänzt durch andere auszufüllende Felder, gemacht. Heute existieren Informatiklösungen, die die rasche Digitalisierung und Verteilung der Briefe ermöglichen.

Falls man ein solches Hilfsmittel einsetzen möchte, liefert die in diesem Handbuch vorgeschlagene **Vorlage Register der Korrespondenz** ein sehr einfaches Beispiel, wie ein solches Hilfsmittel aussehen könnte. Unabhängig von seiner Form schlägt diese Vorlage eine Auswahl von beschreibenden und administrativen Metadaten vor, die an die Bearbeitung der Korrespondenz geknüpft sind. Diese Metadaten sind nützlich, um Hilfsmittel auf Papier oder elektronisch zu entwickeln und zu spezifizieren.

Die gewählte Lösung muss mit dem gesamten Dokumentenverwaltungssystem kohärent sein, insbesondere wenn es sich um eine Digitalisierungslösung handelt und/oder die Papierkorrespondenz elektronisch befördert wird. Die Einführung solcher Hilfsmittel hat einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die gesamte Verwaltung und deren Arbeitsweise.

3.4.2. Die Briefe in Dossiers integrieren

Egal für welche Bearbeitungsform der Korrespondenz man sich entschieden hat, es ist unerlässlich, dass die Briefe in den entsprechenden Geschäftsdossiers oder -tätigkeiten klassiert werden. Ein Brief ist integraler Bestandteil eines Dossiers und indem man ihn dem Dossier beifügt, wird der Kontext aufgezeigt, und das Dokument wird einem bestimmten Geschäft zugeordnet. In zahlreichen Verwaltungen ist es gängige Praxis, die Briefe in einem allgemeinen Dossier „Korrespondenz“ abzulegen. Für die Originaldokumente ist dies in jedem Fall zu untersagen.

Falls die Briefe hauptsächlich auf Papier verwaltet werden, kann eine chronologische Sammlung von Kopien der Eingangs- und Ausgangskorrespondenz benutzt werden. Die Originalversion muss dennoch immer in das betreffende Dossier abgelegt werden, die Kopien dienen nur der Kontrolle.

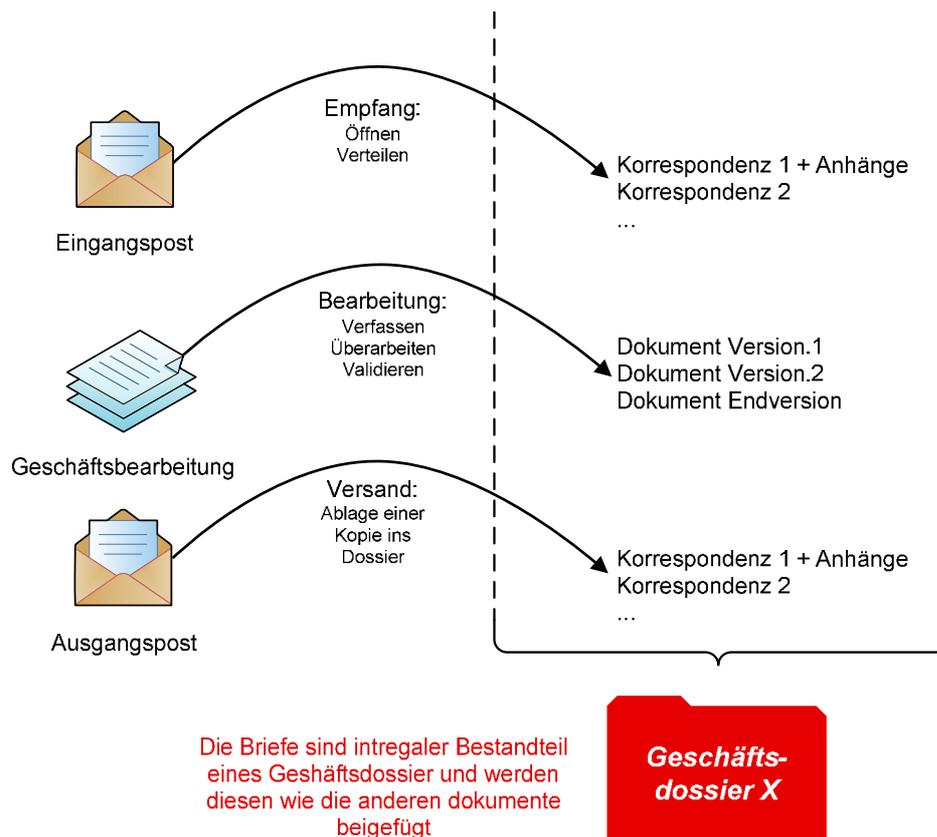


Abb. 3.2. Die Integration der Briefe in ein Geschäftsdossier

3.4.3. E-Mails verwalten

Es gibt keinen grundlegenden Unterschied zwischen Briefen auf Papier und E-Mails. Es handelt sich in beiden Fällen um eine Korrespondenzform. Die Verwaltungsgrundsätze, die auf die eine Form angewendet werden, gelten auch für die andere.

Allerdings gelangen die E-Mails, im Gegensatz zur Korrespondenz auf Papier, direkt in die persönliche Mailbox des Empfängers, ohne zwangsläufig eine zentrale Eingangsstelle (das Sekretariat) zu passieren. Dieses Merkmal macht den E-Mailverkehr zu einem sehr flexiblen Arbeitsinstrument, aber es schafft auch ein grosses Problem: die E-Mails bleiben häufig in der persönlichen Mailbox der Mitarbeiter versteckt – mit folgendem Resultat:

- Die E-Mails werden nicht systematisch mit den anderen Dokumenten eines Geschäfts verbunden. Es ist deshalb für eine Drittperson (Vorgesetzter, Kollege, Stellvertreter, usw.) schwierig, ein Gesamtbild der ausgeführten Arbeit zu bekommen.
- Die E-Mails sind nicht zugänglich, wenn ein Mitarbeiter die Organisation verlässt, seine Mailbox geschlossen wird und die darin enthaltenen Daten möglicherweise gelöscht werden. Ein Teil der Geschäftsdokumentation ist damit verloren.

Um die E-Mails aus der persönlichen Arbeitsumgebung herauszunehmen, müssen Verfahren eingeführt werden, um elektronische Post und ihre Anhänge in die entsprechenden Geschäftsdossiers abzulegen. Um zu verhindern, dass Briefe nicht oder mehrmals klassifiziert werden, können folgende Regeln angewandt werden:

- **Für interne E-Mails:** der Absender ist für die Klassifikation verantwortlich.
- **Für ausgehende externe E-Mails:** der Absender ist für die Klassifikation verantwortlich.
- **Für eintreffende externe E-Mails:** der Hauptempfänger ist für die Klassifikation verantwortlich. Wenn es Empfänger gibt, die E-Mails zur Information erhalten, klassifizieren diese die E-Mails nicht. Wenn es mehrere Hauptempfänger gibt, klassiert der für das betreffende Dossier Verantwortliche die E-Mail.

In jedem Fall muss die für die Klassifikation zuständige Person die Wichtigkeit der elektronischen Post und die Notwendigkeit ihrer Integration ins Dossier bewerten. Nur geschäftsrelevante E-Mails und Anhänge mit Beweiswert dürfen im Dossier klassiert werden. Alle anderen können in der Mailbox verwaltet und vernichtet werden, sobald sie nicht mehr zweckdienlich sind. Um diese Sortierung vornehmen zu können, kann man sich vor allem auf die in diesem Handbuch aufgeführten Angaben in der **Liste der Papiere zum Wegwerfen** und auf die **Positivliste** stützen.

Es wird empfohlen für die Hauptdienste und -transaktionen nach aussen allgemeine E-Mail-Adressen einzurichten. Damit wird ermöglicht, die Verantwortung der E-Mail-Verwaltung auf mehrere Personen zu verteilen und bei einem Personalwechsel erleichtern sie einem Nachfolger die Übernahme der Arbeit. Die E-Mails dieser allgemeinen Adressen werden ebenfalls in Dossiers integriert.

3.5. Den Zugang zu den Dokumenten verwalten

3.5.1. Interner Zugang

Personen, die an einem Arbeitsvorgang beteiligt sind, haben nicht nur das Recht, die im betreffenden Dossier abgelegten Dokumente zu lesen, sondern sie können dort auch Dokumente hinzufügen. Wenn immer möglich, ist es besser, wenn von diesen Personen nur eine für die Dossierführung verantwortlich ist und neue Dokumente hinzufügt, um so eine Gesamtsicht und die Kohärenz des Dossiers zu behalten.

Falls der Inhalt des Dossiers nicht vertraulich (sensibles Thema, Vorhandensein von schützenswerten Personendaten) ist, gibt es keinen Grund, dass nicht alle Mitarbeiter diese Dokumente lesen können. Dies geschieht im Sinne des Öffentlichkeitsprinzips, um den Wissensaustausch zu fördern und um die Arbeitsorganisation zu erleichtern. Dossiers, die sensible Daten enthalten, müssen hingegen ordnungsgemäss vor unberechtigtem Zugang geschützt werden.

3.5.2. Externer Zugang

Bis zum Inkrafttreten des *Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung* (GIDA) hatte die Öffentlichkeit keinen direkten Zugang zu den amtlichen Dokumenten. Sie begnügte sich mit den veröffentlichten Informationen und wartete den Ablauf der gesetzlichen Frist von 30 Jahren nach Dossierabschluss ab, bevor die Dokumente gesichtet werden konnten.

Seit Januar 2011 können die Bürger verlangen, dass sie Zugang zu einem amtlichen Dokument ab dessen Erstellung oder zumindest ab dem Endstadium der Ausarbeitung erhalten. Somit muss man in der Lage sein, das fragliche Dokument zu lokalisieren sowie abzuschätzen, ob dessen Bekanntgabe klar im Rahmen des neuen Gesetzes ist. Das GIDA legt auch die Regeln für die Bekanntgabe der Personendaten an Dritte oder an betroffene Personen fest. In beiden Fällen ist eine geordnete Dokumentenverwaltung ein wesentliches Element, um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden.

Die Anfrage einer Privatperson oder einer anderen Verwaltung zur Einsicht oder Übermittlung von amtlichen Dokumenten oder Daten erfordert eine sorgfältige Untersuchung der Situation und der Gesetzesgrundlagen. Falls notwendig, kann man sich auf ein juristisches Gutachten stützen oder sich an den Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten des Kantons Wallis² wenden.

Einmal archiviert, bleiben die amtlichen Dokumente der Öffentlichkeit zu denselben Bedingungen zugänglich wie vor der Ablieferung (siehe **Kapitel 9**).

Dokumente zur Unterstützung

- **Vorlage des Registers der Korrespondenz**
- **Vorlage des Verfahrens zur Dokumentenverwaltung (Beispiel)**
- **Liste der Dokumente zum Wegwerfen**
- **Positivliste**

Links

Informationen zur GIDA

<https://www.vs.ch/de/web/che/lipda>

² Vollständige Informationen zu diesen Fragen sind verfügbar unter: <https://www.vs.ch/de/web/che/lipda/>.