Grundlagenpapier „Umgang mit elektronischen Dokumenten und Daten in der Bundesverwaltung“

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

Im Rahmen der ***Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz*** hat das EDI folgenden Auftrag erhalten:

> „Die elektronische Verfügbarkeit von Dokumenten ist für die Anwendung des Öffentlichkeitsprinzips sowie für eine effiziente Verwaltungsarbeit wichtig. Im Sinne der Transparenz und der Erhaltung eines nationalen Gedächtnisses der Informationsgesellschaft Schweiz wird dem EDI der folgende Auftrag erteilt:
>
> Das EDI erarbeitet bis Mitte 2007 ein Konzept bezüglich eines einheitlichen, standardisierten Umgangs mit elektronischen Daten und Dokumenten von ihrer Entstehung bis zur Archivierung."

Parallel dazu hat das EFD den Auftrag erhalten, „in Zusammenarbeit mit den Kantonen und relevanten Bundesstellen bis Juni 2006 eine Strategie für den elektronischen Behördenverkehr (**E-Government**) für die ganze Schweiz“ einschliesslich Massnahmen zur Umsetzung zu formulieren. Zwischen beiden Aufträgen besteht ein enger Zusammenhang. Der einheitliche und standardisierte Umgang mit elektronischen Daten und Dokumenten in der Bundesverwaltung ist eine zentrale Voraussetzung für die Realisierung des E-Government. Dies wird im vorliegenden Entwurf der E-Government-Strategie Schweiz vom 15.9.2006 sowie im zugehörigen Bericht an verschiedenen Stellen explizit festgehalten.

1.2 Lagebeurteilung

Verwaltungsalltag: Die Digitalisierung hat sich durchgesetzt - Papier wird Hilfsmedium

Spätestens seit Mitte der 90er Jahre werden praktisch alle Dokumente und Datenbestände in der Bundesverwaltung mithilfe elektronischer Informationssysteme erzeugt und verarbeitet, mittels Email zwischen verschiedenen Stellen der Verwaltung ausgetauscht und verteilt sowie über Websites der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Das Papier spielt daneben nach wie vor eine wichtige Rolle, sei es für Arbeitskopien, für rechtsgültige Dokumente mit Unterschrift, für die traditionelle Distribution per Post und Druckschriften sowie für die Ablage und Archivierung und es treffen immer noch viele Informationen auf Papier bei der Bundesverwaltung ein. Die digitale Welt hat das Papier zwar nicht verdrängt, doch sie spielt in der Informationsverarbeitung dank Geschwindigkeit, Flexibilität, Vernetzung und vermeintlich fast unbeschränkter Speicherkapazi-

tät die prägende Rolle. Das Papier wird dagegen je länger desto mehr zu einem sekundären Hilfsmedium mit limitierter Lebens- und Nutzungsperspektive.

Uneingeschränkte Zirkulation und Verbreitung elektronischer Daten und Dokumente

Diese Entwicklung ermöglicht eine praktisch uneingeschränkte Zirkulation elektronischer Daten und Dokumente zwischen allen Mitarbeitenden der Bundesverwaltung sowie externen Partnern bzw. einen Zugriff von „allen auf alles“ (via Web). Informationsflüsse sind damit schwer zu steuern oder im Nachhinein zu rekonstruieren.

Menge der elektronischen Daten und Dokumente wächst exponentiell

In der digitalen Welt ist gleichzeitig die Menge der elektronischen Daten und Dokumente explodiert. Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren ungebremst fortsetzen und mit grösster Wahrscheinlichkeit noch verstärken. Die Zahl der Mitarbeitenden und Arbeitsstunden dagegen stagniert, d.h. die pro Zeiteinheit zu erzeugende resp. zu verarbeitende Informationsmenge nimmt ebenfalls exponentiell zu.

Technische Konsequenzen

Die quantitative Steigerung der Informations- und Kommunikationstätigkeiten bedingt einen ständigen Ausbau der Informatikinfrastruktur (Systemplattformen, Applikationen, Speicher, Netzwerke) sowie die Entwicklung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Informatik-Anwender mit je entsprechenden Kostenfolgen.

Sie zwingt ebenfalls zu klaren Regelungen der Informationsverteilung, der Zugriffsrechte sowie zu komplexen Schutzmechanismen gegen unbefugte Zugriffe, Missbrauch und Zerstörung der Informationen und präventiven Strategien der Informationssicherung. Für die Nachvollziehbarkeit von Geschäftsprozessen müssen spezielle Systeme (GEVER) eingesetzt werden, ohne die eine Einhaltung von Verfahrensregeln nicht mehr nachgewiesen werden kann, d.h. die Compliance ist nicht gewährleistet.

Individualität und Vielfalt vor Synergien

Die Vielzahl unterschiedlicher technischer Systeme verhindert eine vollständige Nutzung des Effizienzsteigerungspotentials der IKT von der Erstellung und Bearbeitung von Dokumenten und Daten bis zu deren langfristigen Sicherung im Archiv. Parallel zur technischen Vielfalt ist auch eine Vielfalt juristischer und technischer (ISB-Standards zur Geschäftsverwaltung) Normen festzustellen.

Die Lebensdauer der Daten und Dokumente übersteigt in vielen Fällen diejenige eines Informationssystems (ca. 10 bis 15 Jahre), was regelmässig aufwändige Migrationen von einer Systemplattform zur nächsten erfordert. Eine erste Lösung für die langfristige, von den einzelnen Informationssystemen unabhängige Speicherung von Daten und Dokumenten in einem digita-

len Archiv befindet sich in der Konzept- und Prototyphase und wird vom BAR ab Ende 2008 angeboten.

2 Probleme

Führung und Regulierung des Informationsmanagements

In der Papierwelt lassen sich die Aufgaben der Informationsverwaltung weitgehend an die Registratur delegieren. Mit der umfassenden Ausbreitung elektronischer Informationssysteme und Netzwerke ist das Informationsmanagement jedoch zu einer zentralen Führungsaufgabe geworden. Im Unterschied zur Papierwelt sind in die elektronische Informationsverarbeitung auf definitorischer, technischer und betrieblicher Ebene verschiedenste Stellen involviert. Die oft unkoordinierten oder gar widersprüchlichen Zielsetzungen und Vorgehensweisen erfordern eine übergeordnete Führung, welche die strategischen Ziele des Informationsmanagements in der Verwaltung vorgibt und durchsetzt. Informationen, primär in digitaler Form, sind analog zu den Finanzen und zum Personal als strategische Ressource zu behandeln. Es ist folglich eine strategische Führungsaufgabe, dafür zu sorgen, dass die richtigen Informationen zur richtigen Zeit am richtigen Ort zu minimalen Kosten zur Verfügung stehen. Die Delegation dieser Führungsaufgabe auf untergeordnete Stufen oder Sachbearbeiterebene führt zwangsläufig zu bloss lokal optimierten Insellösungen, limitierter Effizienz und Lücken in der Rechtssicherheit.

Die Vielzahl der Regulierungen, welchen der Umgang mit elektronischen Daten und Dokumenten unterliegt, ist ebenfalls eine Quelle der Ineffizienz und der Rechtsunsicherheit. Auch hier mangelt es an einer Gesamtsicht aus Führungsperspektive, welche trotz normativer Vielfalt einen pragmatischen Weg vorgibt.

Effizienz

Zur Zeit koexistieren in der Bundesverwaltung zwei Informationsverarbeitungs-Kulturen mit je eigenen Denkweisen, Methoden, Organisationsformen und Werkzeugen, deren Aufrechterhaltung aufwändig und ineffizient ist. Die Medienbrüche verursachen Kosten für die Transformation der Informationen, verhindern eine durchgängige effiziente Prozessgestaltung und bewirken Unsicherheit bezüglich Status und Verbindlichkeit der Daten und Dokumente. Mit dem Voranschreiten der Digitalisierung im nationalen und internationalen Umfeld wächst auch der Druck, Daten und Dokumente (z.B. auch als Rohstoff) auf eine primär digitale Basis zu stellen.

Die Landschaft der Informationssysteme in der Bundesverwaltung ist über viele Jahre organisch gewachsen. Die bisherigen Vereinheitlichungen haben zu positiven Effekten geführt, doch dominieren weiterhin „lokal“ bis „regional“ optimierte Lösungen. Für gleiche Problemstellungen werden folglich unterschiedliche technische Lösungen eingesetzt (z.B. verschiedene GEVER-Systeme). Die Geschäftsprozesse enden aber in den meisten Fällen nicht an den Organisationsgrenzen eines Amtes oder Departements. Früher oder später wird der Informationsaustausch unter Verwaltungseinheiten oder mit Stellen ausserhalb der Bundesverwaltung notwen-

dig. Hier fehlt es jedoch, obwohl technisch machbar, am Willen zur Realisierung organisationsübergreifender Lösungen. Besonders augenfällig ist dieser Mangel einer gemeinsamen Informations-Infrastruktur für Parlamentsdienste, Bundeskanzlei, Generalsekretariate und Amtsdirektionen bei der Abwicklung von Bundesrats- und Parlaments- oder anderen amtsübergreifenden Geschäften. Die Vielzahl unterschiedlicher Systeme und Medienbrüche in diesem Umfeld stehen wie in vielen anderen Bereichen der Bundesverwaltung einer effizienten Geschäftsabwicklung im Wege.

Rechtssicherheit

Bei Papier kann die Geschäftstätigkeit weitgehend anhand der Ablage der einzelnen Dokumente in Geschäftsdossiers nachvollzogen werden. Diese quasi natürliche Nachvollziehbarkeit und Rechtssicherheit verschwindet in der Welt der elektronischen Daten und Dokumente. Digitale Unterlagen sind prinzipiell flüchtig, beliebig reproduzierbar und haben kein „natürliches“ Gedächtnis. Die Anordnung und Ablage digitaler Unterlagen im Rahmen eines abgrenzbaren Geschäftsablaufes erfordert umfangreiche informationstechnische Massnahmen, welche sich mit dem blossen Einsatz von Büroautomation und Datenbanken nicht erledigen lassen. Besonders problematisch tritt dieses grundsätzliche Defizit der digitalen Objekte am Beispiel der elektronischen Post zutage. Emails enthalten zwar geschäftsrelevante Informationen, allerdings ist der Bezug zum betreffenden Geschäft nicht nachvollziehbar. Erst die aktive Erfassung und Verwaltung elektronischer Daten und Dokumente mithilfe spezieller elektronischer Geschäftsverwaltungssysteme (GEVER) schafft hier Abhilfe. Dokumente und Daten, welche ausserhalb der GEVER-Systeme auf organisationsinternen elektronischen Ablagen verwaltet werden, entsprechen daher nicht den Anforderungen an die Rechtssicherheit in der Geschäftsführung des Bundes. Ihre Authentizität, Integrität und Vollständigkeit sind nicht gewährleistet.

Wert und Kosten elektronischer Daten und Dokumente

Informationsmanagement und der Betrieb von Informationssystemen ist kein Selbstzweck. Die Ausgaben für Informationssysteme müssen sich durch eine Steigerung der Effizienz bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben und Auflagen (z.B. Auskunftspflicht) sowie eine Minimierung der Risiken (Rechtssicherheit, Verantwortlichkeiten) rechtfertigen. Dies stellt die Frage nach dem Wert und den Kosten für eine Information: Welchen Wert erzeugt ein Informationsobjekt im Rahmen eines Geschäftsprozesses und welche Kosten lassen sich damit begründen? Der Wert eines Informationsobjektes lässt sich nicht objektiv ermitteln, sondern muss von der Führung vorgegeben werden. Die Kosten eines Informationsobjektes setzen sich aus sämtlichen Aufwänden für Erstellung, Bearbeitung, Verteilung, Ablage, Wiederherstellung (bei Verlust) und Archivierung zusammen. Erst auf dieser Grundlage werden aussagekräftige Wirtschaftlichkeits- und Risikobetrachtungen zur optimalen Allokation finanzieller Mittel für die Verwaltung elektronischer Daten und Dokumente möglich.

Ausbildung und Kulturwandel

Der Umgang mit elektronischen Daten und Dokumenten erfordert von den Mitarbeitendenn umfangreiche Kenntnisse und Fähigkeiten. Mit der Einführung eines neuen Systems müssen die Gewohnheiten aus dem Umgang mit dem alten System oder der Papierwelt abgelegt werden. Erfahrungsgemäss tun sich viele Mitarbeiter mit diesem Kulturwandel schwer und versuchen, die alten Methoden in der neuen Welt weiterzuführen. Damit verunmöglichen sie den optimalen Einsatz des neuen Systems und erzielen statt einer Steigerung der Effizienz einen Rückgang der Wirtschaftlichkeit. Um eine solche Entwicklung zu vermeiden, braucht es eine optimale Abstimmung zwischen System und Benutzern durch eine benutzerfreundliche Gestaltung der Systeme, eine aufgabengerechte Ausbildung der Benutzer sowie einen von der Führung initiierten und aktiv begleiteten Kulturwandel.

3 Ziele - Visionen

Das ***Konzept 2007*** wird einen Aktionsplan mit verschiedenen Stossrichtungen für die kommenden 3 bis 5 Jahre beinhalten, welcher mindestens die folgenden systemisch zusammenhängenden Punkte berühren und für diese konkrete, aufeinander abgestimmte und realistische Vorgehensvorschläge enthalten muss:

1. Die Verantwortlichen in den Verwaltungseinheiten benötigen ein **praktisches Führungsinstrument** für das Informationsmanagement. Dazu zählt insbesondere auch ein (NRM-kompatibles) Instrument zur Berechnung von Informationsstückkosten.

2. Zur **Gewährleistung der Rechtssicherheit der elektronischen Geschäftsführung** flächendeckende Einführung von (– je nach wirtschaftlichen Möglichkeiten – einem oder mehreren) GEVER-Systemen, welche die Alltagsarbeit wirkungsvoll unterstützen. Grauzonen, d.h. Informationssammlungen ausserhalb der GEVER-Systeme, sind zu beseitigen.

3. Gleichzeitig ist die **Integration und Vereinheitlichung der heterogenen Informationssysteme** der Bundesverwaltung mit verbindlichen Zielen und terminlichen Vorgaben zu planen.

4. Mit einem umfassenden **Management der digitalen Informationsobjekte** der Bundesverwaltung über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg ist sicherzustellen, dass nur der wirklich notwendige Aufwand für das Records Management betrieben und nur die wirklich langfristig notwendigen Informationsobjekte in geeigneter Form aufbewahrt werden (Stichworte: präventive Ordnungs- und Bewertungssysteme). Es wird ausserdem geprüft, ob das heute geltende Bring-Prinzip (Verwaltungseinheiten liefern Unterlagen dem Bundesarchiv ab) in ein Hol-Prinzip für das Bundesarchiv umgewandelt werden soll und was diese Verantwortlichkeitsumkehrung für Konsequenzen hätte.

5. Der **Primat der elektronischen Daten und Dokumente** als Originale und die Positionierung der Papierversionen als Arbeitskopien für die gesamte Bundesverwaltung wird mit verbindlicher Terminsetzung anvisiert. So kann ein Stichdatum fixiert werden, ab dem Daten und Dokumente nur noch in digitaler Form archiviert werden. Auch dazu müssen noch Wirtschaftlichkeitsprüfungen gemacht werden.

6. Für die effiziente **Abwicklung der Bundesrats- und Parlamentsgeschäfte auf elektronischer Basis** wird im Umfeld der Parlamentsdienste, der Bundeskanzlei, der Generalsekretariate, der Amtsdirektionen sowie des Bundesarchivs eine gemeinsame Informations- und Prozessplattform eingeführt.

7. Die verbindliche Umstellung der Geschäftstätigkeit der Bundesverwaltung auf den Primat digitaler Daten und Dokumente wird von einem entsprechenden **Ausbildungs- und Trainingsmodul** begleitet, welche die Mitarbeiter befähigt, diesen grundsätzlichen Kulturwandel zu bewältigen und dadurch den Effizienzgewinn zu realisieren.

8. Im Interesse einer **effizienten und transparenten Informationsbereitstellung für die Öffentlichkeit** (aber auch für die Verwaltung selbst) werden im *Konzept 2007* die Möglichkeiten für einen *Single Point of Access* (SPOA) bzw. einen *Government Information Location Service* (GILS) für Informationsanfragen an die Bundesverwaltung z.B. nach BGÖ oder DSG evaluiert.