



VSA Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare

AAS Association des archivistes suisses

AAS Associazione degli archivisti svizzeri

UAS Uniun da las archivarias e dals archivaris svizzers

www.vsa-aas.org

VSA-Fachtagung vom 28. Mai 2010:

ARBIDO ARTIKEL

Records Management in Verwaltung und Privatwirtschaft – Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Eine Einführung

Die Idee für diese Tagung hat die Arbeitsgruppe „Records Management & Digitale Archivierung“ 2005 entwickelt, und zwar im Zusammenhang mit der **gemeinsam mit der HTW Chur erarbeiteten** Umfragestudie „Records Management Survey Schweiz in ausgewählten Sektoren der Privatwirtschaft (2005/2006)¹. Diese Studie ist dabei bewusst als Ergänzung zur Studie der KLA Schweiz und Liechtenstein über die dauerhafte Archivierung elektronischer Unterlagen erschienen², die sich ausschliesslich auf den öffentlichen Sektor bezogen hatte. Daraus entstand eine interessante Debatte innerhalb der Arbeitsgruppe, weil sich erstens der Anspruch aufdrängte, den Bezugsrahmen nicht nur auf die digitale Archivierung zu beschränken, sondern auf den gesamten Lebenszyklus von digitalen Unterlagen auszuweiten, und dies zweitens anhand einer Gegenüberstellung der Thematik der Aktenführung zwischen öffentlicher Verwaltung und Privatwirtschaft abzuhandeln. Die AG befand dies als eine spannende Diskussion, die eine VSA-Tagung wert sei. Als dann das Thema „Records Management“ in den vergangenen drei Jahren immer mehr an Aktualität gewann und der VSA diesbezüglich aufholte – nicht zuletzt im Zuge der zunehmenden Aktenführungsprojekte in den Kantonsverwaltungen – ist diese Tagung endgültig Tatsache geworden.

Ziel der Tagung ist es, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede des Records Managements in Verwaltung und Privatwirtschaft auszuleuchten und anhand vordefinierter Leitthemen herauszuarbeiten. Dabei soll deutlich werden, dass es sowohl Aktionsfelder gibt, in denen sich Verwaltung und Privatwirtschaft gegenseitig befruchten können, als auch Gebiete, die relativ inkompatibel sind.

Die AG hat einen Katalog von Leitthemen herausgearbeitet, mit denen sich die Referenten auseinandersetzen oder einfach als Grundlage der Debatte dienen. Wie fruchtbar diese Leitthemen schlussendlich sind, müssen die Leser und Tagungsteilnehmer entscheiden.

¹ Records Management Survey Schweiz in ausgewählten Sektoren der Privatwirtschaft (2005/2006), Synthesebericht Hrsg. vom Ausschuss eArchiv des VSA und der HTW Chur, Fachbereich Informationswissenschaft, Chur 2006: <http://www.vsa-aas.org/uploads/media/RMSurveySchweiz.pdf>

Fast zum gleichen Zeitpunkt hat die Firma Sieber & Partner zusammen mit dem Kompetenzzentrum Records Management eine Studie zum Records Management in der schweiz. Privatwirtschaft publiziert: Records Management – Aufbewahrungspraxis in der Schweiz. Wahrnehmung der regulatorischen Anforderungen und deren Umsetzung in Schweizer Unternehmen, Bern 2006

² Vgl. den Bericht "Gesamt-schweizerische Strategie zur dauerhaften Archivierung von Unterlagen aus elektronischen Systemen" von 2002: http://www.vsa-aas.org/uploads/media/d_strategie.pdf

Die AG befand jedoch dieses Konzept der Leitthemen durchaus tagungstauglich, auch weil es über die sektoriellen Gegensätze hinausweist und generische Anstöße liefert.

Die Leitthemen führen in Form von vier Hauptblöcken durch die Tagung und bilden so einen roten Faden. Die Tagungsbeiträge sollen dabei mögliche Antworten auf die Fragen „Warum Records Management?“ und „Wie Records Management?“ geben.

1. Normative Rahmenbedingungen / Gesetze / Zielsetzungen / Strategien -> Welches sind die Treiber des Records Managements?
2. Verankerung in der Organisation / Rollen & Verantwortlichkeiten / Verfügbare Ressourcen -> Verhältnis u.a. zwischen Records Managern und Archivaren.³
3. Records & Lifecycle Management-Konzepte / Rolle des Geschäftsprozessmanagements
4. Praktische Umsetzung für physische und elektronische Records / IT-Solutions

Die folgende detaillierte Übersicht enthält zum Teil bewusst provokative oder gewagte Aussagen, sie sollen zum Nachdenken anregen und die Debatte über die Tagung hinaustragen.

Thema 1: Normative Rahmenbedingungen / Gesetze / Zielsetzungen / Strategien

Öffentliche Verwaltung	Privatwirtschaft
Nationaler Rahmen	
• Allg. Gesetze & -verordnungen wie BGA, RVOG, BGOe, DSG, OR/GeBüv	• Allg. Gesetze & -verordnungen
• Spezifische Verordnungen	• Branchenspezifische Regulierungen (Finanzmarkt, Umwelt etc.)
• Archivgesetz & -verordnung → Anbietepflicht = Perspektive Archiv • Gesetzlich verordnete Überlieferungsbildung • Gesetzlich verordnete Nachweisbarkeit der Geschäftstätigkeit (RVOV)	Interne Weisungen / Richtlinien → freiwillige Überlieferungsbildung = Perspektive Betrieb
• Informationsschutzverordnung, BGOe (Öffentlichkeitsprinzip) → öffentlicher Zugang	• Geheimhaltungsprinzip → restriktiver Zugang
Internationaler Rahmen	
• Int. Kodex für Archivethik (ICA) • ISO 15489 wird als normativ referenziert (P024)	• Betrifft internationale Unternehmen (zusätzliche Normen je nach geografischer Ausrichtung), z.B. SOX, SEC
Ziele & Strategien	
• Compliance / Governance: • Erfüllung der gesetzlichen Auflagen • Rechtmässige / Ordentliche Abwicklung der Prozesse	
• Nutzenoptimierung - WOV	• Nutzenoptimierung - ROI
• Risikomanagement, Notfallplanung, Kulturgüterschutz, Sicherheit	• Risikominimierung (z.B. Reputation), Sicherheit

³ Vgl. dazu meinen Aufsatz: Records Management – Strategien für den vorarchivischen Bereich, in: Archiv und Wirtschaft, H.4, 2008

Thema 2: Verankerung in der Organisation / Rollen & Verantwortlichkeiten / Verfügbare Ressourcen

Öffentliche Verwaltung	Privatwirtschaft
Verankerung in der Organisation	
- Hierarchiestufe (hoch, niedrig) - Fachstelle: Strategisch übergreifend für Gesamtorganisation oder nur für Einzelfunktionen (Dept.)	
Rollen und Verantwortlichkeiten	
- Trennung der Verantwortlichkeit für physische und elektronische Akten (Rolle der IT) - Trennung der Verantwortlichkeit für Endarchiv und Verwaltungsablage - Rolle des Records Managers - Definition „ownership“	
Verfügbare Ressourcen	
- Adäquat qualifiziertes Personal (Information & Dokumentation); v.a. im Archivbereich in den Verwaltungseinheiten unterschiedlich - Finanzielle Möglichkeiten / Budgetrahmen als Funktion der Anforderungen und „Einfluss“ der Vorgesetzten (Positionierung Archivmanagement)	- Im operativen Bereich niedrige Qualifikationen (geringe Professionalität sowie interne Gelegenheitsrekrutierungen) - Finanzielle Möglichkeiten / Budgetrahmen als Funktion des Geschäftsgangs (z.T. „guter Draht“ zum Top Management)
Kostenmanagement (Kontinuität oder Projektabhängigkeit)	

Thema 3: Records & Lifecycle Management-Konzepte / Rolle des Geschäftsprozessmanagements

Öffentliche Verwaltung	Privatwirtschaft
Prozesse	
- Workflow-Management – Aktenführung (Planung, Design) - Heterogenität / Komplexität / Dynamik der Prozesse - Flexibilität betr. Change Management	
RM tendenziell integriert in Geschäftsprozesssteuerung und Kontrolle (z.B. GEVER)	RM beschränkt auf Aktenführung der wichtigsten vitalen Prozesse (Finanz- und Rechnungswesen, Personal, Kernprozesse)
Life Cycle Management	
Klare Trennung zwischen Registratur / Archiv oder Business / Archiv (Custodywechsel)	
- Dossierbildung verbreitet / vorgeschrieben - Oft noch physische Masterdossiers - Lebenszyklus Management v.a durch Bewertung von Akten auf der Basis von Registraturplänen (wenig prospektive Bewertung)	- Systematische Dossierbildung nur in streng regulierten Bereichen üblich - Lebenszyklus Management in der Praxis noch wenig etabliert; Policies und Retention Schedules z.T. definiert, jedoch im heutigen hybriden Umfeld wenig umgesetzt (Problem: Schedule compliance)

• Unkontrollierte oder frühzeitige Vernichtungen eher selten; Vernichtungen systematisch dokumentiert	• „wilde“ Vernichtungen jederzeit möglich; Aktenvernichtung oft nicht protokolliert
• Zusammenhang zwischen Ordnung (Registratur) und Lebenszyklusmanagement wird häufig verstanden	• Zusammenhang zwischen Ordnung (Registratur) und Lebenszyklusmanagement wird häufig nicht verstanden

Thema 4: Praktische Umsetzung für elektronische & physische Records / IT-Solutions

Öffentliche Verwaltung	Privatwirtschaft
Praktische Umsetzung Archivierung / Filing	
• In-house Lagerung	• Storage häufig als Outsourcing (je nach Branche)
• Archive werden professionell betreut	• Betreuung der Archive meist notwendiges Übel
• Ablageinstruktionen werden gem. den Registraturplänen befolgt	• Ablagepläne (filing) meist nicht vorhanden, v.a. im unstrukturierten Bereich; schlecht befolgt
IT-Solutions	
• Datenscope: Strukturierte Daten (Fachapplikationen) und unstrukturierte Daten (Office & Mail)	
• Applikationsscope: ECM oder nur Einzelfunktionen / -bereiche	
• Driver – Durchsetzung der IT-Lösung: Archiv / RM-Fachstelle oder IT?	
• Systeme: Verwendung von professionellen Archivverwaltungssystemen (digital preservation)	• Systeme: Elektronische Ablagen werden durch die Primärapplikationen verwaltet (keine spez. E-Archive)

Der Autor hat dazu in einem Artikel zur RM-Studie von 2006⁴ bereits ein paar Thesen zu potentiellen Spannungsfeldern formuliert, die allenfalls auch in die Tagungsdebatte einfließen können. Die Themen 1. bis 3. beleuchten Unterschiedsfelder, der vierte Punkt betrifft die Ähnlichkeiten.

1. Relevanz der organisatorischen Einbettung und Positionierung der Records Management Funktion in der Organisation

Während im öffentlichen Sektor in der Regel ein zwingender Aufbewahrungsauftrag vom Gesetz her besteht und daraus eine entsprechende (stufengerechte) Funktion mit den nötigen Kompetenzen abgeleitet wird, muss sich in der Privatwirtschaft die Funktion RM ihre Position in der Organisation trotz der gesetzlichen Vorgaben meist erst erkämpfen. Wenn sie dann mal geschaffen ist, geht es um die Einbettung in der Unternehmenshierarchie. Hier gilt: je höher, desto besser der Stellenwert von RM und desto grösser die Budgets. Allerdings kann eine gute Positionierung den Durchsetzungserfolg eines RM Programms noch nicht garantieren, aber es ist eine wichtige Voraussetzung. Während das Topmanagement in der Regel die Legitimation von Records Management ohne Vorbehalte einsieht (compliance), hapert es beim Middle-Management, da diese Stufe primär am Erfolg ihrer Geschäftsprozesse gemessen wird und nicht an der Qualität des Informations- und Records Managements.

⁴ Vgl. project consult newsletter v. 25.10.2006 (<http://pcnewsletter.coextant.info/>)

2. Anforderungen an die Aufbewahrung

Während im öffentlichen Sektor die Aufbewahrungsanforderungen durch die jeweiligen Archivgesetze und -verordnungen (Kantone und Bund) inkl. dauernde Aufbewahrung (Auftrag zur Überlieferungsbildung) definiert sind (z.B. mittels Registraturplänen), betrifft dies im privaten Sektor nur bestimmte Arten von Unterlagen, die als Akten einer gesetzlichen Aufbewahrungsfrist unterliegen (v.a. Geschäftsbücher, Steuerakten). Selbst diese Unterlagen werden oft nicht systematisch in Aufbewahrungsplänen (retention schedules) dokumentiert, obwohl sie mehr oder weniger sachgemäss aufbewahrt werden. Gross wird jedoch die Unsicherheit bei Unterlagen ausserhalb der gesetzlichen Aufbewahrungsanforderungen, die jedoch für das betriebliche Know-how relevant sind. Hier wird meist nach Gutdünken und unkoordiniert aufbewahrt. Zusätzliche Komplexität erwächst denjenigen Unternehmen, die neben den nationalen Aufbewahrungsanforderungen auch noch internationalen Regeln nachkommen müssen (z.B. Sarbanes-Oxley, SEC). Hier haben es öffentliche Einrichtungen einfacher, sie müssen nur den nationalen Normen Folge leisten.

3. Heterogenität und Dynamik der Prozesse:

Es wäre zu untersuchen, inwiefern es Unterschiede betreffend der Heterogenität und Dynamik der Geschäftsprozesse zwischen den Sektoren gibt. Stimmt die vage Vermutung dass die Privatwirtschaft einem intensiveren Change Management (Markt) ausgeliefert ist? Grundsätzlich steht zwar jede Bürokratie (unabhängig vom Sektor) vor der Aufgabe, für alle vorkommenden Geschäftsprozesse, die daraus generierten Unterlagen adäquat zu handhaben und je verschiedenartiger diese anfallen, desto komplexer und anspruchsvoller dürfte ihr Management sein. Aber es geht auch um das Verhältnis zwischen Entscheiden mit vordefiniertem Ergebnis und Entscheiden mit offenem Ergebnis. Ersteres ist berechenbarer und als Workflow einfacher zu entwerfen. Es gibt eine endliche Anzahl Records Serien innerhalb eines definierten Prozesses. Es ist zu vermuten, dass im öffentlichen Sektor der Anteil von Entscheiden mit vordefiniertem Ergebnis grösser ist als jener von Entscheiden mit offenem Ergebnis. Gibt es Hinweise aus der betriebswirtschaftlichen Literatur, die diese These stützen?

4. Ähnlichkeiten

Wo es jedoch mehr Ähnlichkeiten als Unterschiede gibt ist in den Bereichen RM-Projektmanagement sowie in der technischen Implementierung von Lösungen, wenn sie nicht allzu (branchen-)spezifisch sind (Fachapplikationen), also etwa auf der Ebene der Langzeitarchivierung oder e-Mail Archivierung. Auch in der Formatfrage kämpfen alle mit derselben Problematik, unabhängig vom Sektor. Was PWC vor zwei Jahren als Empfehlung für die Umsetzung von RM-Projekten im öffentlichen Sektor abgegeben haben, lässt sich genauso gut auf den privaten Sektor übertragen⁵. Womit ebenfalls alle zu kämpfen haben, ist mit der Durchsetzung einmal beschlossener Regelwerke und Massnahmen innerhalb eines Records Management Programms. Schliesslich geht es auch um die ständige Verbesserung der Prozesse bzw. um ein Monitoring des Reifegrads eines Records Management Programms. Dazu hat die ARMA ein generisches Modell vorgestellt, das eine Organisation unterstützen kann ihre RM-Fortschritte zu messen⁶.

⁵ Vgl. Reitze, T.; Braun, T.; Bischof, M.: Elektronische Verwaltung von Akten und Geschäftsprozessen, Studie zum aktuellen Stand des Records Management im öffentlichen Sektor, PWC Bern, 2004, S.21

⁶ Vgl. GARP: General Accepted Record Keeping Principles, <http://www.arma.org/garp/index.cfm>

Fazit:

Unabhängig vom Sektor ist es das Ziel eines jeden effizienten Records Management Programms, eine verlässliche Grundlage der Aktenführung sowie des Informationsmanagements zu gewährleisten, um Rechenschaftsfähigkeit, Risikominimierung und Sicherheit im Umgang mit Geschäftsinformation sicherzustellen.

Der Fall Tinner hat 2009 in der Öffentlichkeit für einiges Aufsehen gesorgt, haben sich doch viele Bürger zu Recht gefragt, ob denn die Verwaltung keine Transparenz über ihre Akten hat. Eine solche Situation kann jederzeit auch in der Privatwirtschaft auftreten, wofür es zahlreiche Beispiele gäbe. Anhand solcher Zwischenfälle wird jeweils auch dem Management und nicht nur den Records Managern bewusst, welche Auswirkungen eine schlechte Aktenführung haben kann.

Jürg Hagmann