

Einführung von Records Management (RM) im Gemeindeumfeld – eine Frage der richtigen Software?

Von Lukas Fässler, Rechtsanwalt und Informatikexperte, Präsident des Vereins SSGI, unter Mitarbeit von Roman Böhni, Geschäftsführer e-comtrust international ag sowie Jari Bach, Senior Consultant bei e-comtrust international ag, Zug.

Der internationale Standard ISO 15489 definiert den Begriff Records Management als „als Führungsaufgabe wahrzunehmende, effiziente und systematische Kontrolle und Durchführung der Erstellung, Entgegennahme, Aufbewahrung, Nutzung und Aussonderung von Schriftgut einschliesslich der Vorgänge zur Erfassung und Aufbewahrung von Nachweisen und Informationen über Geschäftsabläufe und Transaktionen in Form von Akten“. Records Management (Schriftgutverwaltung) ist damit hauptsächlich eine organisatorisch-rechtsstaatliche Herausforderung. Entsprechende Fachapplikationen können zwar die Verwaltungen bei der Durchführung ihrer Aufgaben unterstützen, aber ohne klare Vorschriften (z.B. Berechtigungs- und Zugriffskonzept, Aufbewahrungsfristen), ohne einheitliche Datenablage (Registratur) und ohne standardisierte Prozesse sind die Bemühungen und Investitionen von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Nach Banken und Versicherungen geraten auch die öffentlichen Verwaltungen (insbesondere auch die Gemeinden) zunehmend unter Druck, ihre laufenden Geschäfte transparent und nachvollziehbar abzuwickeln und zu dokumentieren. Einerseits verlangt der Gesetzgeber von den Verwaltungen den Vollzug entsprechender Vorgaben, andererseits erwarten Bürger den Ausbau der Dienstleistungen im Bereich E-Government, was entsprechende Schriftgutverwaltungs- und Ordnungssysteme zwingend voraussetzt.

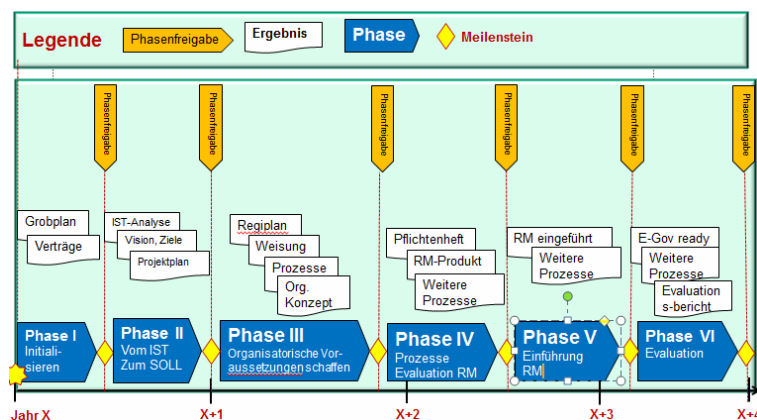
Bei den Finanzgeschäften, in der Einwohnerkontrolle, im Sozialwesen oder bei der Objektverwaltung haben die meisten Gemeinden ihre strukturierten Daten mit entsprechenden Fachapplikationen gut im Griff. Probleme bieten aber immer mehr die so genannten unstrukturierten Daten: Dabei handelt es sich um jene Informationen, die in der Büroautomation erstellt, bearbeitet, zwischengespeichert, ausgedruckt oder elektronisch wie papierbezogen versandt werden. Wo ist die aktuellste Version des Gemeinderatsbeschlusses abgelegt? Wie viele papierene oder elektronische Kopien davon existieren in der Verwaltung? Wo ist der Bürgerbrief, zu dem ich die Antwort auf dem Tisch habe? Wie können wir bei Anfragen der Bürger dem Öffentlichkeitsprinzip zeitgerecht und mit vertretbarem Aufwand nachkommen? Wie stellen wir den Trägerwandel von Papier zu elektronischer Ablage oder von elektronischer Ablage in Papier geordnet sicher, ohne dass wir dabei die Authentizität, die Integrität und insbesondere die Beweistauglichkeit einer Information unwiederbringlich zerstören?

Rasch ist in solchen Situationen die Forderung nach einer Software zu vernehmen, welche sämtliche Informationen der Verwaltung übersichtlich und rechtskonform verwaltet. Das ist das Feld von Records Management. Problem erkannt – Lösung gesucht: Software evaluieren, System einführen und schulen. Problem gelöst? Die Erfahrung zeigt, dass ein solcher Ansatz regelmässig und von vornherein scheitert.

Die Einführung von Records Management ist in erster Linie ein Organisationsprojekt, die Informatik ist lediglich ein Hilfsmittel, um die organisatorischen Massnahmen effizienter nutzen zu können!

Die Firma e-comtrust international ag in Zug hat aufgrund dieser Erkenntnisse eine Methode und ein Vorgehensmodell entwickelt, um eine erfolgreiche Einführung von Records Management zu ermöglichen. Im Zentrum steht die eCH-Konformität des angewandten Vorgehensmodells. Die Wiederverwendbarkeit der Resultate senkt Aufwand und Kosten der sich im Projekt befindlichen Verwaltung.

Das Vorgehensmodell umfasst grundsätzlich 6 Phasen, welche jeweils als eigenständige Teilprojekte abgewickelt werden können, was auch aus der Sicht der Budgetierung Vorteile bringt. Jede Phase liefert dabei konkrete Resultate, die unabhängig einer Weiterführung des Projektes in die jeweils nächste Phase in der einzelnen Verwaltung verwert- und einsetzbare Ergebnisse hervorbringt.



Phase I – Initialisierung

Verwaltung und Projektführung definieren die zu erreichenden Ziele, erstellen ein auf die Grösse und Zielsetzungen der jeweiligen Verwaltung angepasstes Vorgehensmodell (Tailoring) und legen die Projektorganisation fest.

Phase II – Vom IST zum SOLL

Anhand von umfassenden internen Abklärungen auf der Basis ausgearbeiteter Checklisten und Fragebogen wird der IST-Zustand der Verwaltung erfasst. Es werden die Vision, die zu erreichenden Ziele sowie eine Records-Management-Policy (vom Stadtrat oder Gemeinderat zu verabschiedende und in Kraft zu setzende Grundsätze für die Schriftgutverwaltung) entwickelt und festgesetzt.

Phase III – Organisatorische Voraussetzungen schaffen

In diesem Teilprojekt werden die Weisungen und Reglemente für die Informationsverarbeitung erstellt und eingeführt, ein für die gesamte Gemeindeverwaltung verbindlicher Registrarplan (HRM2-basierend) erstellt, die zur Dossierbildung benötigten Metadaten sowie die zur Bearbeitung benötigten Benutzerrollen und Zugriffsrechte definiert. Parallel dazu werden die Prozesslandkarte und die ersten, wichtigsten und übergreifenden Prozesse wie Posteingang, Gemeinderatsgeschäfte oder die Archivierung (Ablieferung, Erschliessung von Schriftgut im Gemeinde- oder Stadtarchiv) von abgeschlossenen Geschäften auf Basis der Standards von eCH an die spezifischen Anforderungen der Gemeindeverwaltung angepasst. Die erarbeiteten Resultate werden jeweils unmittelbar umgesetzt.

Num. aktives	Titel	Dokument	Info. Verantwortl./Zf	Sicherheit	Lebensd.	Medium/Info. Dat.	Abwärtungsh.	Abwärtung	Staus	Benutzung
00	Gemeindeorganisation, Gemeindeverwaltung									
000	Person									
000.1	Gemeindeordnung, Reglemente, Verordnungen etc. (Gemeinde, ohne GE)	Mehrjahresdokassiers	Sekt. GSR	allgemein	allgemein	Papier	dauernd	integro	aktiv	
000.2	Verbild über alle Bereiche	Geschäftsdokassiers	Sekt. GSR	allgemein	allgemein	elektronisch	dauernd	integro	aktiv	
000.3	Gesetz, Verordnungen (Bund, Kanton)	Mehrjahresdokassiers	Sekt. GSR	allgemein	allgemein	Papier	Gültigkeit	-	aktiv	
001	Gemeindearbeit									
001.1	Stimmen	Geschäftsdokassiers	Sekt. GSR	allgemein	allgemein	elektronisch	dauernd	integro	aktiv	
001.2	Fürmänner	Geschäftsdokassiers	Archiv	allgemein	allgemein	Papier	dauernd	integro	aktiv	
002	Gemeindegeschichte									
002.1	Geschichtsbuchung	Geschäftsdokassiers	Archiv	allgemein	allgemein	elektronisch	dauernd	integro	aktiv	
002.2	Forschungsprojekte, Beiträge (Druckkostenzuschüsse etc.)	Mehrjahresdokassiers	Sekt. GSR	allgemein	allgemein	elektronisch	dauernd	integro	aktiv	
002.3	Anfragen, Auskünfte	Mehrjahresdokassiers	Archiv	allgemein	allgemein	elektronisch	dauernd	integro	aktiv	
003	Administration/Support									
003.1	Budget, Rechnungswesen (prov. für RP-Pes. Q)	Geschäftsdokassiers	Sekt. GSR	allgemein	allgemein	elektronisch	Gültigkeit	-	aktiv	
003.2	Vorträge	Geschäftsdokassiers	Sekt. GSR	allgemein	allgemein	elektronisch	Gültigkeit	-	aktiv	
004	Druckerei									
005.1	Drucksachen, Erhebungen, Statistiken Gemeinde	Geschäftsdokassiers	Sekt. GSR	allgemein	allgemein	Papier	dauernd	integro	aktiv	

Phase IV – Prozesse leben und verbessern, Hilfsmittel evaluieren

Auf Grund der Resultate aus Phase III wird das Pflichtenheft für die Evaluation eines RM-Systems erstellt, (soweit notwendig) eine Ausschreibung durchgeführt und das RM-System beschafft. Parallel dazu kann die Gemeindeverwaltung weitere Kernprozesse erfassen und ihre Daten bereits gemäss überarbeiteter Dateiablage (Registraturplan) strukturieren; dies erleichtert die spätere Migration der Daten ins RM-System.

Phase V – Hilfsmittel einführen

In diesem Teilprojekt wird das RM-System technisch und organisatorisch eingeführt und die Gemeindemitarbeiter geschult. Da den Mitarbeitenden die Ablagestrukturen und die Abläufe bereits bekannt sind, ist eine zügige Einführung möglich.

Phase VI –Projektbeurteilung, Abschluss

Das gesamte Vorhaben wird abschliessend evaluiert und allfällige Restanzen werden abgearbeitet.

Fazit

Per aspera ad astra – „durch das Raue zu den Sternen“ oder „vor dem Erfolg liegt die Arbeit“: Diese lateinische Redewendung ist für den zu durchlaufenden Prozess zur Einführung von Records Management bezeichnend. Derzeit wird dieses phasenweise Vorgehen in der Stadtverwaltung Olten angewendet mit dem Ziel, spätestens ab 2013 das elektronische Dossier in allen Bereichen der Verwaltungsführung als das allein massgebliche festzulegen und die bisher papierbezogenen und unzählige Male kopierten Informationen durch ein einziges elektronisches Dokument zu ersetzen, welches unter Einsatz der digitalen Signaturen und Zeitstempel die notwendige Beweistauglichkeit erlangt und den Betroffenen oder interessierten Stellen innerhalb oder ausserhalb der Verwaltung nur noch über elektronische Links auf das elektronische Original zugänglich ist. Die Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips und die Sicherstellung von Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Beweistauglichkeit insbesondere auch der unstrukturierten Informationen des Verwaltungshandelns sind sehr anspruchsvolle Aufgaben mit vielen Hürden und Fallgruben. Durch methodisches und phasiertes Vorgehen und durch die Nutzung von Standards (insbesondere alle vorhandenen eCH-Standards), welche an die spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Verwaltung adaptiert werden, können die Risiken jedoch minimiert und der daraus resultierende Nutzen vergrössert werden. Früher oder später haben sich die Gemeinden dieser Herausforderung aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen zwingend zu stellen. Aufgrund meiner Erfahrung möchte ich Ihnen ans Herz legen, sich für das „früher“ zu entscheiden. Die Arbeit wird ohnehin anfallen und die Verantwortung für eine geordnete Schriftgutverwaltung insbesondere im Bereich der unstrukturierten Daten wird nicht dadurch erfüllt, dass man zuwartet und nichts macht.

Links

Webseite des Vereins eCH (<http://www.ech.ch/vechweb/page>)

Webseite von e-comtrust International ag (<http://www.e-comtrust.ch>)