

eCH-0038 Records Management Framework – Informationsmanagement im eGovernment

Name	Records Management Framework – Informationsmanagement im eGovernment
Standard-Nummer	eCH-0038
Kategorie	Standard
Reifegrad	Definiert
Version	V1-0
Status	genehmigt
Genehmigt am	2006-08-24
Ausgabedatum	2006-08-15
Ersetzt Standard	
Sprachen	Deutsch
Autoren	eCH-Fachgruppe Records Management / GEVER Thomas Schärli, Kt. Basel Stadt, Thomas.Schaerli@bs.ch Marc Schaffroth, Informatikstrategieorgan Bund (ISB), marc.schaffroth@isb.admin.ch
Herausgeber / Vertrieb	Verein eCH, Amthausgasse 18, 3011 Bern T 031 560 00 20, F 031 560 00 25 www.ech.ch/ info@ech.ch

Zusammenfassung

Das *Records Management Framework* dient einer Organisation als Orientierungshilfe und methodisches Arbeitsinstrument zur Strukturierung der komplexen Probleme eines auf *eGovernment* ausgerichteten Informationsmanagements. Es erlaubt, konkrete Problemstellungen aus einer ganzheitlichen Sicht anzugehen. Entscheide, Aktivitäten und Massnahmen, die das *Records Management* der Organisation betreffen, können auf einer gemeinsamen Verständigungsbasis getroffen werden.

Das *Records Management Framework* stellt einen auf die schweizerischen Verhältnisse ausgerichteten Umsetzungsschritt von [ISO 15489]¹ dar.

¹ Vgl. auch *eCH-0002 Records Management*

Inhaltsverzeichnis

1	Status des Dokuments	4
2	Einleitung	4
2.1	Informationsmanagement im eGovernment.....	4
2.2	Records Management nach ISO 15489.....	5
2.3	Funktion des Frameworks	5
3	Records Management	6
3.1	Strategische Einordnung	6
3.1.1	Prozessorientiertes Informationsmanagement	6
3.1.2	Business Process Management	7
3.1.3	Qualitätsmanagement, Risikomanagement und „Compliance“	8
3.1.4	Wissensmanagement.....	8
3.2	Konzeptionelle Grundlagen.....	9
3.2.1	Vorgaben und Anforderungen an das Records Management.....	9
3.2.2	Informationsqualität	10
3.2.3	Das Referenzmodell nach ISO 15'489.....	11
3.2.4	Records Life Cycle Management.....	13
4	Records Management Framework	14
4.1	Einleitung.....	14
4.2	Elemente	14
4.2.1	Vorgaben.....	14
4.2.1.1	Gesetze	14
4.2.1.2	Führungsvorgaben.....	14
4.2.2	Organisation und Verfahren	15
4.2.2.1	Organisatorische und Verfahrensvorgaben.....	15
4.2.2.2	Use Cases	15
4.2.3	Technologie.....	15
4.2.3.1	<i>Records Management</i> -spezifische Standards.....	17
4.2.3.2	<i>Generische IT-Standards</i>	17
4.3	Records Management Framework (Übersicht)	18

5	Anwendungsbeispiele für das Framework	19
5.1	Records Management - Standardisierung bei eCH.....	19
5.2	Implementierung von Records Management in Informatiksysteme.....	22
5.3	Umsetzung des „Öffentlichkeitsgesetzes“.....	24
5.4	Informationssicherheit und Records Management.....	25
5.5	E-Mail-Problematik	25
5.6	Konkretisierung von <i>Records Management</i> -Standards auf Gemeindestufe.....	26
6	Haftungsausschluss/Hinweise auf Rechte Dritter	28
7	Urheberrechte	28
	Anhang A – Referenzen & Bibliographie	29
	Anhang B – Mitarbeit & Überprüfung	30
	Anhang C – Abkürzungen	30
	Anhang D – Glossar	30

1 Status des Dokuments

Das vorliegende Dokument wurde vom Expertenausschuss am 24.08.2006 **genehmigt**. Es hat für das definierte Einsatzgebiet im festgelegten Gültigkeitsbereich normative Kraft.

2 Einleitung

2.1 Informationsmanagement im eGovernment

Informationsqualität ist eine zentrale Herausforderung der Informationsgesellschaft und damit auch eine imperative Handlungsaufforderung an alle *eGovernment*-Akteure! Ohne Definition der Informationsqualität, ohne verbindlichen Regeln, ohne standardisierte und überprüfbare Verfahren im Umgang mit elektronischer Geschäftsinformationen besteht die akute Gefahr, dass das Vertrauen von Öffentlichkeit und Kunden in die Zuverlässigkeit des elektronischen Dienstleistungs- und Informationsangebots rasch schwindet und gleichzeitig die Glaubwürdigkeit von Behörden und Staat aufs Spiel gesetzt wird.

Die Sicherstellung der Informationsqualität im *eGovernment* erfordert - in dieser Reihenfolge - rechtliche, organisatorische und technische Vorgaben und Massnahmen. Somit muss die Führungsebene ihre Verantwortung im Informationsmanagement erkennen und übernehmen.

eGovernment bedingt bei Behörden und Unternehmen einen Kulturwandel im betrieblichen Informationsmanagement: Zweck des *Records Management* ist nicht - wie dies vielfach unterstellt wird - jegliche Information auf „immer und ewig“ aufzubewahren. *Records Management* beschränkt sich vielmehr auf geschäftsrelevante Informationen, wobei diese nur solange aufbewahrt und bewirtschaftet werden sollen, wie es die gesetzlichen Vorgaben vorschreiben oder es der Informationswert der Unterlagen erfordert. Der verantwortliche Umgang einer Organisation mit dem Betriebskapital „Information“ setzt somit bei allen Beteiligten ein hohes Mass an Informationskompetenz voraus. Es sind die Mitarbeitenden, die im Rahmen ihrer täglichen Arbeit durch einen verantwortungsvollen oder fahrlässigen Umgang mit Information darüber entscheiden, ob die Informationsqualität im Unternehmen hoch oder schlicht ungenügend ist. Die Investition in den Kulturwandel, der bei einem prozessorientierten Informationsmanagement vorausgesetzt ist, wird sich auszahlen: Nur durch ein konsequentes, geschäftsbezogenes Life Cycle Management von Unterlagen lässt sich die Informationsflut überhaupt bewältigen. Dadurch können horrenden Informationskosten abgewendet und gleichzeitig wertvolle Informationen gesichert werden - Informationen, die dann bei zukünftigen Prozessen und Geschäftsanforderungen zur Verfügung stehen.

2.2 Records Management nach ISO 15489

Records Management nach [ISO 15489] (vgl. eCH-0002) steht für einen ganzheitlichen, prozessorientierten Ansatz im Informationsmanagement und umfasst sämtliche strategischen, organisatorischen und technischen Massnahmen, Konzepte, Regeln, Verfahren und Instrumente, die für einen rechtskonformen und auch wirtschaftlichen Umgang mit der betrieblichen Ressource „Information“ notwendig sind.

In diesem auf [ISO 15489] gestützten Bedeutungsumfang ist *Records Management* wie folgt abzugrenzen:

- *Enterprise Content Management (ECM)*: ECM ist eine Sammelbezeichnung für eine Vielzahl von Technologien, die für das Management von überwiegend „unstrukturierter“ Unternehmensinformationen (Dokumente) benötigt werden. Im Standard eCH-0038 wird der Ausdruck *Records Management* [in der Bedeutung von ISO 15489] bevorzugt, weil damit die ganzheitliche, organisatorische Perspektive zum Ausdruck gebracht wird. ECM-Funktionen und -Instrumente können allerdings im Sinne eines *Business Alignments* der IT den im Referenzmodell beschriebenen Geschäftsfunktionen des *Records Management* zugeordnet werden (vgl. auch *Anhang D – Glossar*).
- *Information Life Cycle Management (ILM)*: Der zusammengesetzte Ausdruck ILM wurde 2002 von Speichersystem-Anbietern als Marketing-Slogan eingeführt und bezeichnet heute Teilfunktionen des ECM. Der Begriff wird teilweise auch synonym zu *Records Management* verwendet (vgl. auch *Anhang D – Glossar*).

2.3 Funktion des Frameworks

Das *Records Management Framework* strukturiert die fachlichen Aspekte und Elemente des prozessorientierten Informationsmanagements (in der Folge „*Records Management*“ genannt)² und soll damit beitragen, die Informationskompetenz in Organisationen deutlich zu verbessern.

Das *Framework* dient somit

- als Wegleitung oder „roter“ Faden, mit dem die vielfältigen Verknüpfungen des Informationsmanagement mit Recht, Management, Organisation, Verfahren und Informatik sichtbar gemacht werden können. Das *Framework* bietet eine ganzheitliche „Sicht der Dinge“. Entscheide, Aktivitäten und Massnahmen, die das *Records Management* einer Organisation betreffen, können somit auf einer gemeinsamen Verständigungsbasis getroffen, koordiniert und abgestimmt werden.

² *Records Management* ist der englische Fachbegriff für *Aktenführung* und *Aktenbewirtschaftung*. Im Unterschied zu den oft kurzlebigen Marketing-Begriffen aus der IT-Branche verweist der Ausdruck *Records Management* auf ausgewiesene und international anerkannte Fachkonzepte, welche u.a. in *ISO 15489 Records Management* festgehalten sind. Aus diesem Grund werden in diesem Dokument mehrheitlich die englischen Fachausdrücke verwendet. Im deutschen Sprachraum ist synonym zu „*Aktenführung*“ auch der Begriff „*Schriftgutverwaltung*“ gebräuchlich. In der Gesetzesterminologie werden als weitere Synonyme auch die Begriffe „*Unterlagen*“ und „*amtliche Dokumente*“ verwendet.

- als kreatives, methodisches Arbeitsinstrument, das erlaubt,
 - komplexe Themenstellungen des Informationsmanagements strukturiert anzugehen,
 - einzelne Problembereiche bezüglich rechtlichen, organisatorischen sowie technischen Implikationen zu analysieren,
 - Teilaspekte (z.B. Positionierung der „digitalen Signatur“, der „E-Mail-Archivierung“, des Portalaufttritts etc.) im Gesamtzusammenhang zu analysieren sowie Abhängigkeiten zu erkennen,
 - den organisatorischen und technischen Handlungsbedarf sowie die erforderlichen Umsetzungsmassnahmen aus der Geschäftssicht zu identifizieren und zu priorisieren.

Die Nutzung des *Frameworks* als methodisches Arbeitsinstrument setzt voraus, dass der systematische Verfahrensansatz des *Records Management* nach [ISO 15489] in seinen Grundzügen bekannt ist.

3 Records Management

3.1 Strategische Einordnung

3.1.1 Prozessorientiertes Informationsmanagement

Records Management ist ein prozessorientierter Ansatz des Informationsmanagements.

Geschäftsprozesse einer Organisation hängen über alle Phasen und Aktivitäten hinweg mit der Bearbeitung, Verteilung und Aufbewahrung von Information (in Form von „Dokumenten“ oder „Daten“ (engl. *Records*)³ zusammen. Dabei stellen Qualität und Verfügbarkeit der im Geschäftsprozess erzeugten und kommunizierten Informationen „geschäftskritische“ Faktoren von hohem Stellenwert dar.

Records Management ist fokussiert auf Informationen oder Unterlagen⁴, die im Rahmen der Geschäftstätigkeit erstellt, verarbeitet und verteilt werden. Aufgrund des Entstehungskontextes in Geschäftsprozessen weisen Unterlagen einen mehrdimensionalen Informationsgehalt auf und unterscheiden sich dadurch grundsätzlich von rein sachthematischer Information. *Records* enthalten gleichzeitig sowohl Kontext- (d.h. Umwelt- und Prozessinformationen) als auch zweckbestimmte Sachinformationen (*Content*): *Records* geben Auskunft darüber, wer, was, wie, mit wem, womit, wann und warum ausgeführt, entschieden oder kommuniziert hat. Die Erzeugung und Sicherung von geschäftsbezogenen

³ Die schriftliche Aufzeichnung der Verwaltungstätigkeit (Feststellung von Sachverhalten, Transaktionen) erfolgt entweder in Form von Schriftstücken („Dokumenten“) oder als Eintrag in ein Register („Tabelle“, „Karte“, z.B. Zivilstandsregister, Grundbuch etc.). Der Begriff *Records* (Unterlage) schliesst beide Aufzeichnungsformen mit ein. *Records Management* betrifft somit sowohl „unstrukturierte“ Information in Form von „Dokumenten“ als auch strukturierte „Daten“ in betriebsinternen Datenbanken, Systemen des Finanz- und Rechnungswesens sowie bei Fachanwendungen.

⁴ Die Definition gemäss [ISO 15489] lautet: „*Records: Information created, received and maintained as evidence and information by an organization or person, in pursuance of legal obligations or in the transaction of business*“.

Metadaten zu Unterlagen ist eine Grundfunktion von *Records Management*-Anwendungen. Erst diese erlaubt ein gezieltes *Life Cycle Management*.

Zweck, Organisation, Verfahren, Funktionen und Instrumente des *Records Management* sind als Kern des betrieblichen Informationsmanagement unternehmensweit festzulegen und zu implementieren (vgl. eCH-0002).

Records Management unterstützt im Weiteren die Umsetzung verschiedener strategischer Unternehmensfunktionen, die sich auf die Qualität der Geschäftsunterlagen abstützen (z.B. BPM, QM etc.; siehe nachfolgende Kapitel).

Drei methodischen Grundfragen des *Records Managements*:

- Was sind Geschäftsunterlagen (*Records*) und was zeichnet diese im Unterschied zu „gewöhnlicher“ Information aus?
- Welche verschiedenartigen Funktionen haben Geschäftsunterlagen in den zugrunde liegenden Prozessen?
- Aufgrund welcher Verfahren und Massnahmen sind Unterlagen zu erstellen und zu bewirtschaften, damit diese zuverlässig die vielfältigen rechtlichen und betrieblichen Anforderungen an das Informationsmanagement erfüllen?

3.1.2 Business Process Management

Business Process Management (BPM) und *Records Management* sind durch die zentrale Bedeutung der Information als „Produktionsfaktor“ aufs engste miteinander verknüpft: „Verwaltungsarbeit ist wesentlich Informationsarbeit“ (K. Lenk).

Unterlagen unterstützen sowohl grundlegende Führungsfunktionen zur Steuerung, Koordination und Kontrolle der Geschäftstätigkeit als auch die operative Geschäftsbearbeitung selbst:

- Führungs- und operative Prozessfunktionen: Geschäftsvorgänge einer Organisation sind durchgängig „informationsgestützt“: Durch die Erstellung, Bearbeitung und Verteilung von Unterlagen werden die einzelnen Aktivitäten innerhalb einer Prozesskette verknüpft (Auslöse- und Verklammerungsfunktion) sowie Bearbeitungszustände und -ergebnisse festgehalten. Der Prozessablauf wird dadurch in zuverlässiger Weise ausführ-, kommunizier- und steuerbar.
- Belegfunktionen: Die Vorgänge und Fakten der Geschäftstätigkeit müssen auf der Grundlage der im Geschäftsgang erzeugten Unterlagen nachvollziehbar und beweiskräftig sein. Der Nutzen der betrieblichen Informationsressourcen für die rechtsstaatliche Aufsichtsfunktionen und Rechenschaftsablage („Compliance“), das Geschäftscontrolling, das Prozessmanagement, die Rechtssicherung, die Ressourcenoptimierung und Effizienzsteigerung etc. hängt stark von der Nachweisqualität der Unterlagen ab.

Aufgrund der vielfältigen und zentralen Funktionen von Unterlagen in Geschäftsprozessen muss bei BPM-Vorhaben der Frage der Integration von Prozess- und Informationsmanagement hohe Priorität eingeräumt werden.

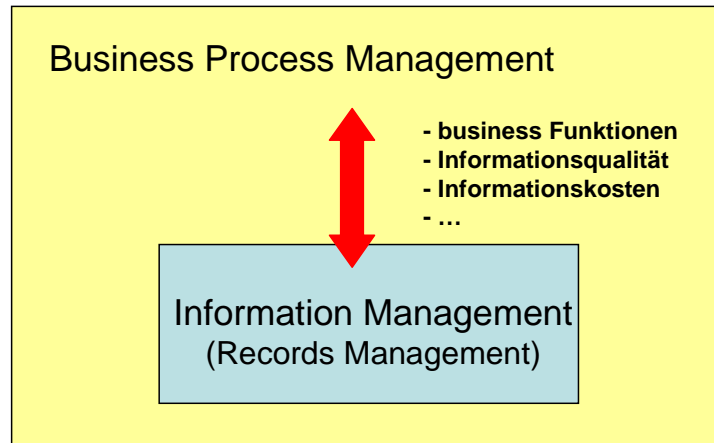


Abbildung 1: Records Management als integrierter Bestandteil von BPM

3.1.3 Qualitätsmanagement, Risikomanagement und „Compliance“

Records Management ist ein tragendes Element des Qualitätsmanagements. Informationsqualität ist grundlegend für die Prozessbeherrschung. Die Zertifizierung nach dem ISO 9001-Standard bedingt, dass das Geschäftshandeln aufgezeichnet wird und auf der Basis von Akten überprüfbar bleibt.

Mangelhafte und unvollständige Informationen stellen ein oft unterschätztes Geschäftsrisiko dar. Behörden ebenso wie private Unternehmen müssen Aufsichtsorganen und Gerichten gegenüber eine rechts- und vorgabenkonforme Geschäftsführung belegen können (*Compliance*). Ein fehlender Nachweis kann hohe finanzielle Schäden und Image-Verluste zur Folge haben. Im Rahmen des Risikomanagements müssen somit mögliche Risiken und Schadensfolgen auch eines unprofessionellen Informationsmanagements analysiert und die nötigen Gegenmassnahmen eingeleitet werden.

3.1.4 Wissensmanagement

Während Wissensmanagement sich vorrangig mit den kulturellen und sozialen Aspekten des Wissenserwerbs und der Wissensübertragung beschäftigt, stellt *Records Management* an der Nahtstelle zum Wissensmanagement die geeigneten Methoden und Verfahren bereit, durch die Wissen adäquat in Prozessinformation transformiert und gesichert werden kann. *Records Management* ersetzt also in keiner Weise Wissensmanagement. Vielmehr beschreiben beide - auf den Geschäftsprozess bezogen - einen Kreislauf. Das in den Geschäftsvorgängen aktivierte, personengebundene Wissen (*knowledge*) wird transformiert und in Form von Geschäftsunterlagen objektiviert. Die Transformation von Wissen in zuverlässige und authentische Geschäftsinformation wird zum Gegenstand des prozessorientierten Informationsmanagement, wie es das *Records Management*-Konzept darstellt. Die bei Geschäftsvorgängen generierten, gesicherten und abgelegten Unterlagen und Prozessinformationen sind Resultate von wissensbasierten Vorgängen (Entscheidungs-,

Kommunikations- und Herstellungsprozesse) und stellen damit wichtige und für alle verfügbare Ressourcen für zukünftige Prozesse und Geschäftsanforderungen dar.

Records Management-Verfahren unterstützen somit die Wissensbewahrung. Im Unterschied zum Einsatzgebiet des *Data Warehouse*, welches die Auswertung und Verdichtung stark strukturierter Informationen (aus Datenbanken) betrifft, lassen sich über *Records Management*-Verfahren wenig strukturierte Dokumenteninhalte erschliessen und auswerten, welche oft den Grossteil der Unternehmensinformation ausmachen. Bei neuen Führungssystemen wie der *Balanced Scorecard* erhält die Auswertung von Dokumenteninhalten eine wachsende Bedeutung.

3.2 Konzeptionelle Grundlagen

3.2.1 Vorgaben und Anforderungen an das Records Management

Die externen (z.B. rechtlichen) und internen (betrieblichen) Vorgaben an *eGovernment*-Prozesse spiegeln sich in der Vielfalt und Komplexität der Anforderungen an das betriebliche Informationsmanagement wider.

Diese Anforderungen lassen sich analytisch in vier Gruppen zusammenfassen:

- Nachvollziehbarkeit und Transparenz: Nachvollziehbarkeit und Transparenz stellen eine grundlegende Anforderung der Rechtsstaatlichkeit dar. Sie bilden eine Voraussetzung für die Informationsbereitschaft und Rechenschaftsablage der Öffentlichen Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen/Bürgern resp. den demokratischen Aufsichtsorganen (*Compliance*). Im *eGovernment* kommt weiter der Nachweis der Rechtsverbindlichkeit, d.h. der Nichtabstreitbarkeit von elektronischen Geschäftstransaktionen, eine überragende Bedeutung zu.
- Prozessbeherrschung: Die Qualität von Prozessen, Produkten und Dienstleistungen sowie die Effizienz im Verwaltungshandeln hängen u.a. direkt mit der Qualität der verwendeten und erzeugten Informationen ab. *Records Management* erhöht die Produktivität der Organisation im Umgang mit Geschäftsinformation (Zugänglichkeit, Verfügbarkeit und Umgang mit Information).
- Informationssicherung und Wissensbewahrung: Prozesswissen und -informationen stellen bedeutende strategische Ressourcen dar (Produktionsfaktor, „intellektuelles Kapital“), die es zu schützen und zu fördern gilt.
- Wirtschaftlichkeit: Seit der Einführung der IKT erleben wir eine explosionsartige Zunahme der Information und damit einhergehend ein kaum kontrollierbares Wachstum der direkten und indirekten Informationskosten. Diese (zumeist versteckten) Kosten und Aufwände entstehen bei der Ablage und Archivierung, bei der Aufbewahrung und Bewirtschaftung, beim Auffinden etc. von Informationen.

3.2.2 Informationsqualität

Die Zuverlässigkeit und Qualität des elektronisch gestützten Geschäftsverkehrs sowie der internen Leistungserstellung stellen hohe Anforderung an die Informationsqualität und damit an das betriebliche Informationsmanagement. *eGovernment* und *eBusiness* benötigen deshalb eine einheitliche, geschäftsbezogene Definition der Informationsqualität. Darauf bezogen sind die Verfahren und Massnahmen im Umgang mit Geschäftsunterlagen zu standardisieren, umzusetzen und zu implementieren.

Die Beleg- und Prozesstauglichkeit und damit die Informationsqualität von *Unterlagen* messen sich nach [ISO 15489] am Erfüllungsgrad folgender vier Kriterien

Kriterium 1: Zuverlässigkeit (*reliability*)

Mit Zuverlässigkeit von Unterlagen wird die korrekte Darstellung der Geschäftsvorgänge in den Unterlagen bezeichnet. Diese bedingt eine systematische und vollständige Aufzeichnung von Geschäftsaktivitäten resp. Kommunikationsvorgängen im Rahmen eines prozessintegrierten Informationsmanagements.

Kriterium 2: Authentizität (*authenticity*)

Eine Geschäftsunterlage gilt als authentisch, wenn sowohl

- die Identität des Urhebers überprüfbar ist (z. B. dass eine Meldung tatsächlich von derjenigen Person oder Institution stammt, die sich als Absender ausgibt) und
- die (zeitlichen) Umstände einer Geschäftstransaktion (z. B. der Zeitpunkt der elektronischen Übermittlung einer Geschäftsunterlage) eindeutig bestimmbar sind.

Für die Sicherstellung der Authentizität von elektronischen Unterlagen bei deren Erstellung, Übermittlung und Aufbewahrung spielt die Informatiksicherheit eine wesentliche Rolle.

Kriterium 3: Integrität (*integrity*)

Die Integrität von Unterlagen beinhaltet

- die auch langfristige Unversehrtheit der Unterlagen bezüglich Inhalt, Geschäfts- und Ablagekontext sowie Struktur (d. h. der originalen Darstellung der Information auf einer Unterlage);
- den Schutz der Unterlagen vor unbefugter Einsichtnahme (Vertraulichkeit), Nutzung, Veränderung oder Vernichtung.

Die Sicherung der Integrität der Unterlagen erfordert einerseits Massnahmen im Rahmen der Informatiksicherheit. Andererseits kann die Definition schützenswerter Objekte in Bezug auf Zugriffsrechte, Vertraulichkeitsstufen, Datenschutz, Aussonderungszeitpunkte etc. zwingend nur aus dem Geschäft heraus und auf dessen Lebenszyklus bezogen erfolgen.

Kriterium 4: Benutzbarkeit, Verfügbarkeit, und Archivierbarkeit (*usability & accessibility*)

Unterlagen müssen so lange wie erforderlich benutzbar, verfügbar und in ihrem originalen Entstehungskontext verständlich bleiben: „A useable record is one that can be located, retrieved, presented and interpreted“ (ISO Standard 15489). Bei der Erfüllung dieses Kriteriums sind wiederum die organisatorischen Massnahmen des *Records Management* im Zusammenspiel mit den Massnahmen der Informatiksicherheit zu betrachten.

Definition: Die Informationsqualität misst sich am Erfüllungsgrad der Prozess- und Belegqualität von Unterlagen (Geschäftsinformation) und bedingt angepasste Verfahren und Massnahmen.

3.2.3 Das Referenzmodell nach ISO 15'489

Das Referenzmodell des *Records Managements* leitet sich aus [ISO 15489] ab und beinhaltet die Strukturierung und Beschreibung derjenigen organisatorisch-verfahrensmässigen Regelbereiche des Informationsmanagements, die zur Sicherstellung der Informationsqualität sowie der Informationsfunktionen von Unterlagen in Geschäftsprozessen weiter zu spezifizieren, zu standardisieren und umzusetzen sind.

Das Referenzmodell bildet als methodischer Kern von [ISO 15489] das Interpretationsraster, um z.B. gesetzliche Vorgaben in organisatorische und technische Anforderungen des *Records Management* zu übersetzen und umgekehrt neue Technologien mit der Informationsmanagementstrategie inhaltlich „kurz zuschliessen“: Geschäftsleitung, Organisatoren und Informatikerinnen erhalten eine gemeinsamen Verständigungsbasis. Erst wenn sich technische oder organisatorische Massnahmen und Funktionen des Informationsmanagements auf gesetzliche oder *Business*-Vorgaben zurückführen lassen, ist das „eherne“ Postulat vieler einschlägig bekannter Informatikstrategien (Motto: „Die Informatik folgt dem Geschäft“) in der Praxis einlösbar.

Das Referenzmodell unterscheidet drei organisatorische Regelbereiche des betrieblichen *Records Managements*. Diese Regel- oder Funktionsbereiche sind konform zu den Kriterien der Informationsqualität detaillierter zu beschreiben (vgl. dazu [ISO 15489]).

- Der Regelbereich „Unterlagen bewirtschaften“ betrifft generelle Funktionen und Verfahren bei der Bewirtschaftung von Geschäftsunterlagen, also Akten (z. B. die Definition einer geschäftsbezogenen Ordnungsstruktur, das Aufstellen von Regeln zur Dossierbildung, die Definition und das Management von Zugriffsrechten, die Aufbewahrungsplanung), d.h. ein geschäftsbezogenes *Life Cycle Management* aller relevanten Informationen.
- Der Regelbereich „Unterlagen erstellen & bearbeiten“ betrifft Verfahren und Funktionen des *Records Management* in den Bearbeitungsprozessen von Geschäften: Im Rahmen der Aktenbildung werden Unterlagen empfangen und abgelegt (registriert), erstellt, überarbeitet, weitergeleitet usw.

- Im Regelbereich "Unterlagen nutzen" werden die generellen Verfahren und Funktionen bei der Nutzung bereits erstellter und abgelegter Unterlagen festgelegt (Akten nutzen). Diese Verfahren betreffen somit Operationen wie *Suchen, Anzeigen, Präsentieren, Publizieren* (z. B. auf einem eGovernment-Portal), *Überprüfen, Auswerten* etc. von Unterlagen.

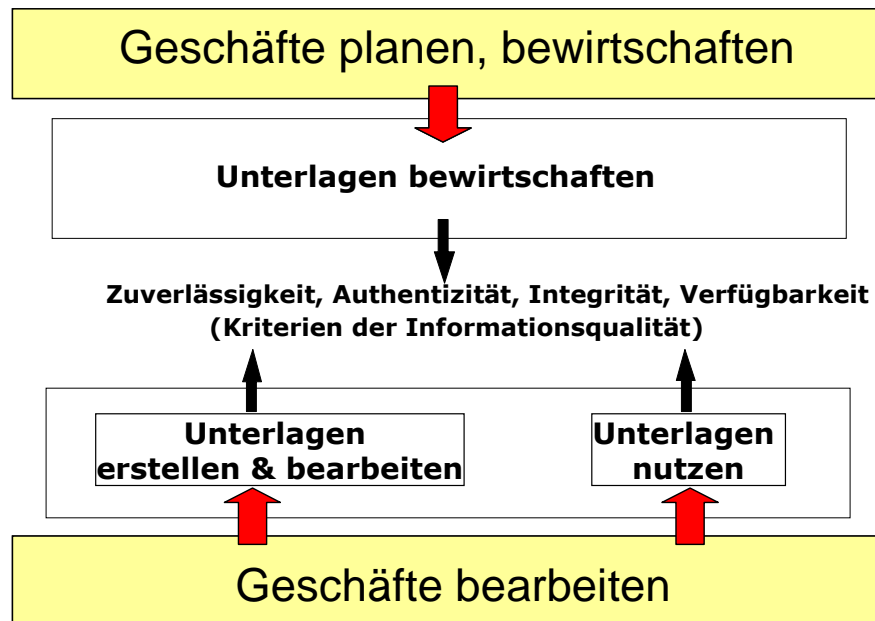


Abbildung 2: Referenzmodell Records Management (nach ISO 15489)⁵

Das Referenzmodell *Records Management* ist ein Kernelement des *Records Management Frameworks*. Es erfasst und strukturiert den Gesamtzusammenhang der Geschäftsfunktion *Records Management* und macht diesen so auf allen Ebenen einer Organisation (Leitungsebene, Fachbereich, Informatik etc.) kommunizierbar und verstehbar.

⁵ Darstellung basiert auf M. Schaffroth 1997

3.2.4 Records Life Cycle Management

Ein wichtiges Element des *Records Management* stellt die Bewirtschaftung von Akten über deren gesamten *Life Cycle* dar. Dieser ist wesentlich an die Dauer der Geschäfte und Aufgaben einer Organisation gekoppelt. Sowohl aus rechtlichen als auch Kostengründen stellt die Aufbewahrungsplanung ein Schlüsselement des *Records Management* dar. Die Festlegung von Kriterien für die Vernichtung resp. dauerhafte Aufbewahrung von Geschäftsunterlagen ist eine anspruchsvolle Führungsaufgabe. Im Unterschied zur Privatwirtschaft endet die Zuständigkeit einer Behörde für das *Life Cycle Management* ihrer Akten mit der Über-gabe der bewerteten Unterlagen an das historische Langzeitarchiv.

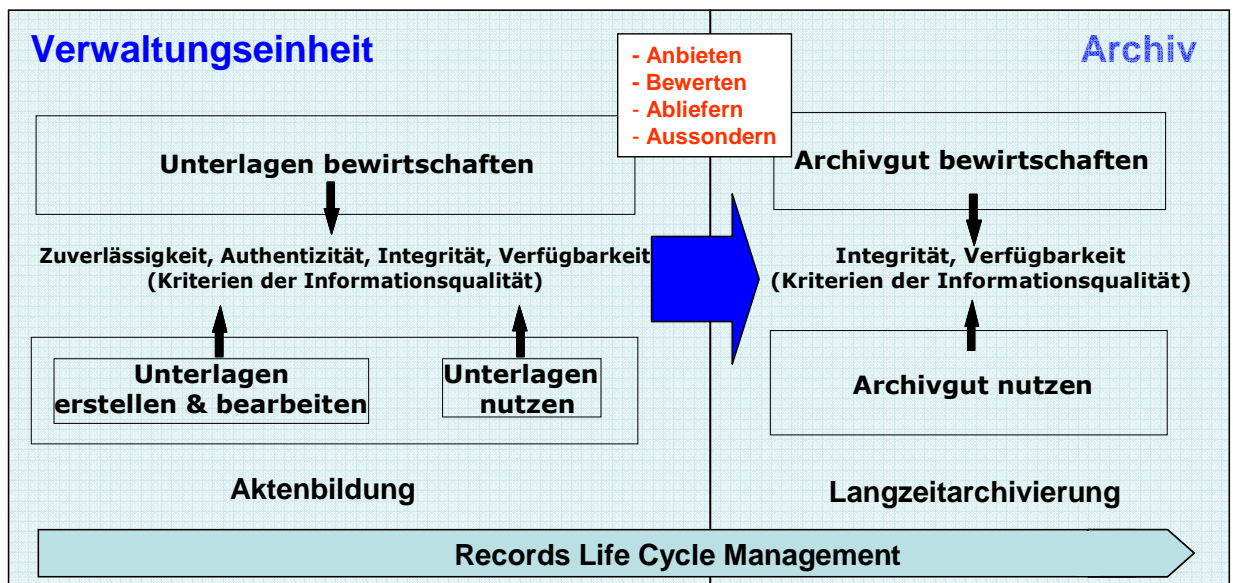


Abbildung 3: *Records Life Cycle Management* für Verwaltungsorganisationen gemäss [ISO 15489]

4 Records Management Framework

4.1 Einleitung

Basierend auf den oben dargelegten Grundkonzepten des *Records Management* ermöglicht das *Framework* eine durchgängige Gesamtsicht des *Records Management*, in der die einzelnen Elemente (Vorgaben, Führung, Organisation und Abläufe, Informatik) sachlich verknüpft sind. Dadurch dient das *Framework* ebenso als Wegweiser wie als methodisches Arbeitsinstrument.

Das *Framework* besteht aus folgenden Analyse- und Handlungsebenen:

- *Vorgaben (Gesetze, Führungsvorgaben)*
- *Verfahren*
- *Technologie*

Das *Referenzmodell Records Management* übernimmt in diesem *Framework* die methodische Funktion eines „Scharniers“, das die Übersetzung resp. Zuordnung („Mapping“) von Geschäftsanforderungen (Gesetze, Führungsvorgaben) auf organisatorische Verfahren sowie - nachgelagert - auf IT-Systeme und -Funktionen ermöglicht.

4.2 Elemente

4.2.1 Vorgaben

4.2.1.1 Gesetze

Records Management muss die gesetzlichen Anforderungen an die Aktenführung und Aufbewahrung von Geschäftunterlagen identifizieren und in adäquate betriebliche Massnahmen umsetzen. Verwaltungsorganisations-, Archivierungs-, Datenschutz- und Öffentlichkeitsgesetze enthalten zum Teil detaillierte Verfahrensvorgaben. Weitere Aktenführungsvorschriften ergeben sich zum Beispiel aus dem Buchführungsrecht, dem Mehrwertsteuergesetz oder Prozessordnungen der Rechtspflegeorgane.

Im Rahmen des Referenzmodells *Records Management* können gesetzliche Vorschriften bezüglich Aktenführung und –aufbewahrung einfach identifiziert und den Grundfunktionen des Informationsmanagement gezielt zugeordnet werden. Auf dieser Grundlage sind rechtskonforme Verfahrensanforderungen ableitbar und entsprechende Anforderungen an IT-Systeme konkretisierbar.

4.2.1.2 Führungsvorgaben

Policies

Die Umsetzung von *Records Management* in einer Organisation erfordert entsprechende Führungsgrundsätze und Vorgaben (*Policies*). *Records Management Policies* sind zudem ein Ausdruck für die Verantwortung des Managements. Ohne explizite Unterstützung durch die Führung bleiben *Records Management*-Aktivitäten und -Projekte meist wirkungslos oder sind zum Scheitern verurteilt.

Eine *Policy* fasst aus Unternehmenssicht u.a. die Grundmotive des betrieblichen Informationsmanagements (Rechtskonformität, Innovationsbereitschaft, Ressourcensicherung, Qualitätsziele, Risikomanagement etc.) zusammen.

Strategien

Strategien stellen organisationsweite Leitplanken dar, z.B. zur

- operativen Umsetzung des *Records Management* (*Records Management-Strategie*),
- Einordnung von *Records Management* in einen übergreifenden Kontext (z.B. *eGovernment-Strategie*)
- zur Evaluation von *Records Management*-Produkten (*Produktstrategie*).

4.2.2 Organisation und Verfahren

4.2.2.1 Organisatorische und Verfahrensvorgaben

Die rechtlichen und betrieblichen Vorgaben an das *Records Management* sind in Form von Verfahrensanforderungen zu präzisieren. Im Rahmen der Standardisierung elektronischer Vorgangsbearbeitungssysteme für die öffentliche Verwaltung sind in Deutschland, Österreich und der Schweiz entsprechende Vorgaben entwickelt und länderübergreifend abgestimmt worden. Diese Vorgaben bilden eine wichtige Grundlage für die Entwicklung von *Records Management*-spezifischen IT-Standards (Leistungskataloge, Metadatenstandards, *eGovernment*-Schnittstellen etc.)

Drei organisatorische Voraussetzungen des *Records Management*:

- Organisationsvorschriften regeln unternehmensweit die Zuständigkeiten, Verfahren und Instrumente der Aktenführung.
- Die Ordnungsstruktur ermöglicht eine geschäftsbezogene, einheitliche Ablage von Informationen und stellt damit ein wichtiges Instrument zu einer rechtskonformen und effizienten Bewirtschaftung derselben dar (Festlegung von Zugriffsrechten, Aufbewahrungsplanung etc.).
- Die Dossierbildung unterstützt u.a. die Sicherung des Geschäftskontexts von einzelnen Unterlagen.

4.2.2.2 Use Cases

In der *Use Case*-Beschreibung (*Use Case* = „Anwendungsfall“) werden die einzeln identifizierbaren Verfahrenselemente des *Records Management* aus Anwendersicht produktneutral beschrieben. Für die *Use Case*-Beschreibung, die der Organisation als Referenzdokumentation dient, ist eine geeignete Methode zu wählen.

4.2.3 Technologie

Bei der technischen Unterstützung des *Records Managements* steht die Entwicklung resp. Nutzung bestehender Standards im Vordergrund. Gerade beim Schutz der Integrität und Authentizität von elektronischen Geschäftsunterlagen kann *Records Management* auf bewährte und standardisierte Methoden und Verfahren der Informatiksicherheit

zurückgreifen. Andererseits ist aber auch die Entwicklung von *Records Management*-spezifischer Standards von Bedeutung.

4.2.3.1 *Records Management*-spezifische Standards

Leistungskatalog

Der Leistungskatalog („Pflichtenheft“) beschreibt auf der Grundlage der *Verfahrensanforderungen* und des *Referenzmodells* die funktionalen und nicht-funktionalen Anforderungen an eine *Records Management*-Anwendung. Im Leistungskatalog wird unterschieden zwischen Mindestanforderungen (Muss-Anforderungen) und optionalen, d.h. Kann-Anforderungen.

Austauschformate

Metadatenstandards und Austauschformate bilden die Grundlage der Interoperabilität zwischen unterschiedlichen *Records Management*-Anwendungen. Der Metadatenkatalog enthält die Beschreibung der Objekte einer *Records Management*-Anwendung sowie alle weiteren Daten, die zur Erfüllung der Kriterien der Informationsqualität erforderlich sind. Das Austauschformat legt Verfahren und Protokolle zum Austausch von Metadaten und elektronisch verfügbaren Unterlagen oder Dossiers fest.

4.2.3.2 *Generische IT-Standards*

Der *eCH-Standard-0014 SAGA* empfiehlt sich als „Regelwerk“ aller für eGovernment empfohlenen *generischen* IT-Standards. Für die Informatik-Unterstützung des *Records Management* stellt *SAGA* die „Erste Adresse“ dar. Im Framework wird zusätzlich eine Ebene mit *RM-spezifischen* IT-Standards aufgeführt, die nicht (oder noch nicht) in *SAGA* aufgenommen sind (oder werden können).

4.3 Records Management Framework (Übersicht)

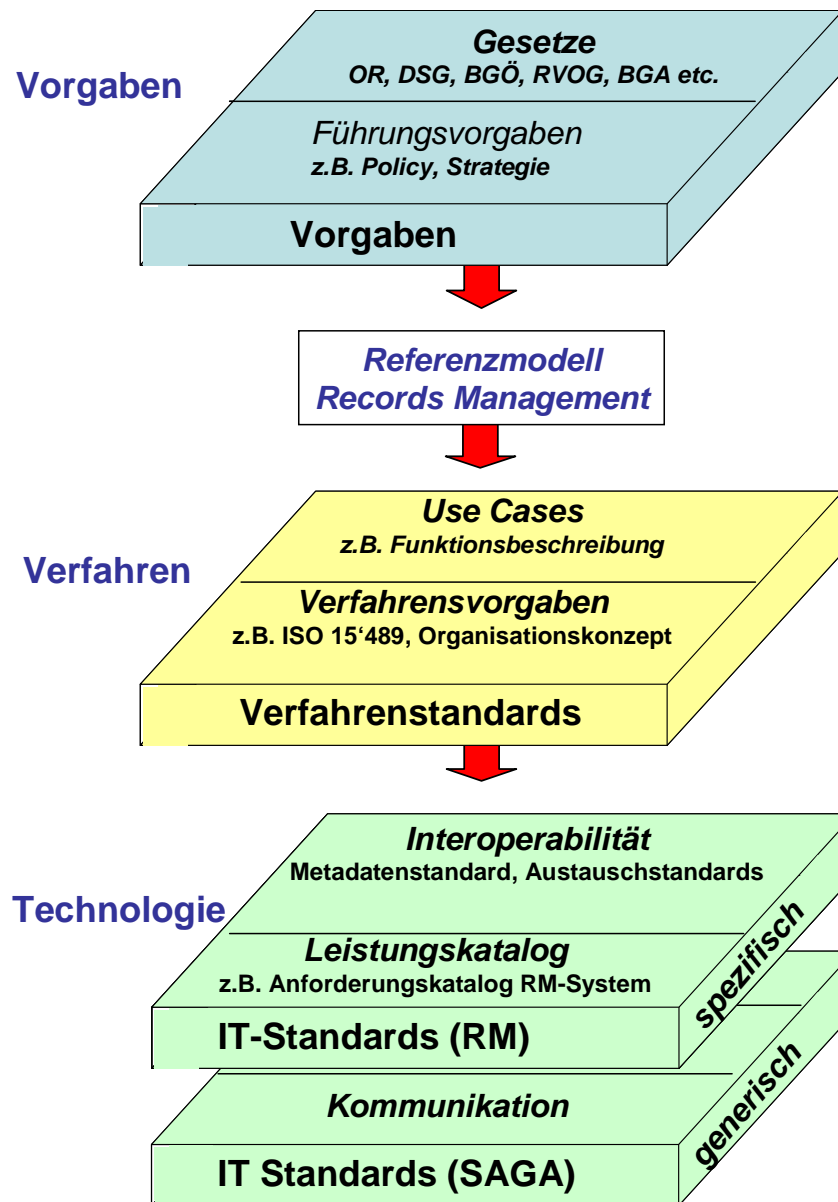


Abbildung 4: Records Management Framework (Übersicht)

5 Anwendungsbeispiele für das Framework

Nachfolgende Beispiele sollen den Einsatzzweck des *Frameworks* als Orientierungshilfe und methodisches Analyseinstrument verdeutlichen.

5.1 Records Management - Standardisierung bei eCH

Im nachfolgenden Beispiel wird die Orientierungsfunktion des *Frameworks* verdeutlicht. Das *Framework* wird dazu genutzt, um einerseits die Standardisierungsebenen zu unterscheiden und den Standardisierungsbedarf zu identifizieren. Andererseits ist der Zusammenhang eines einzelnen *Records Management*-Standards mit anderen Standards mittels *Framework* darstellbar. Dadurch kann der Nutzer eines Standards dessen sachliche Einordnung und Bedeutung schneller und besser erkennen und abwägen.

Nachfolgende Darstellungen (Tabelle und Abbildung) beinhaltet eine Zuordnung der verabschiedeten oder beantragten *Records Management*-Standards der *eCH Fachgruppe Records Management / Geschäftsverwaltung*. Die Darstellung dient sowohl als Kommunikationsmedium „gegen innen“ (Gremien und Fachgruppen eCH) als auch „nach aussen“ (Nutzer).

(Siehe *Tabelle 1* und *Abbildung 5* auf den folgenden Seiten)

Einsatzgebiet	Standard	Typ	Status⁶
Vorgaben Führungsvorgaben	eCH – 0026 Umsetzungshilfen Aktenführung: Muster-Policy Records Management	Hilfsmittel	verabschiedet
Verfahren Verfahrensvorgaben	eCH – 0002 ISO 15489: ISO 15489 Records Management	Standard	verabschiedet
	eCH – 0037 GEVER Vorgaben Bund: Verfahren und Funktionen der GEVER (P023)	Hilfsmittel	verabschiedet
	eCH – 0026 Umsetzungshilfen Aktenführung: Das Ordnungssystem	Hilfsmittel	verabschiedet
	eCH – 0026 Umsetzungshilfen Aktenführung: Muster-Organisationsvorschriften	Hilfsmittel	verabschiedet
Technologie RM-spezifische Standards Interoperabilität Generische IT Standards	eCH – 0037 GEVER Vorgaben Bund: Leistungskatalog GEVER	Hilfsmittel	verabschiedet
	eCH – 0037 GEVER Vorgaben Bund: GEVER Metadaten	Hilfsmittel	verabschiedet
	eCH – 0039 eGovernment-Schnittstelle Schweiz	Standard	verabschiedet
	eCH-0014 SAGA (erstellt von eCH FG Technologie)	Standard	verabschiedet
Projektführungsmethode	eCH-0057 Leitfaden für GEVER- und Records Management-Projekte	Hilfsmittel	verabschiedet
	eCH-0054 Standard für Projektführung in Informatikprojekten (HERMES)	Standard	verabschiedet

 Tabelle 1: Einsatzgebiete und *Records Management* relevante eCH-Standards

⁶ Stand 15.08.2006

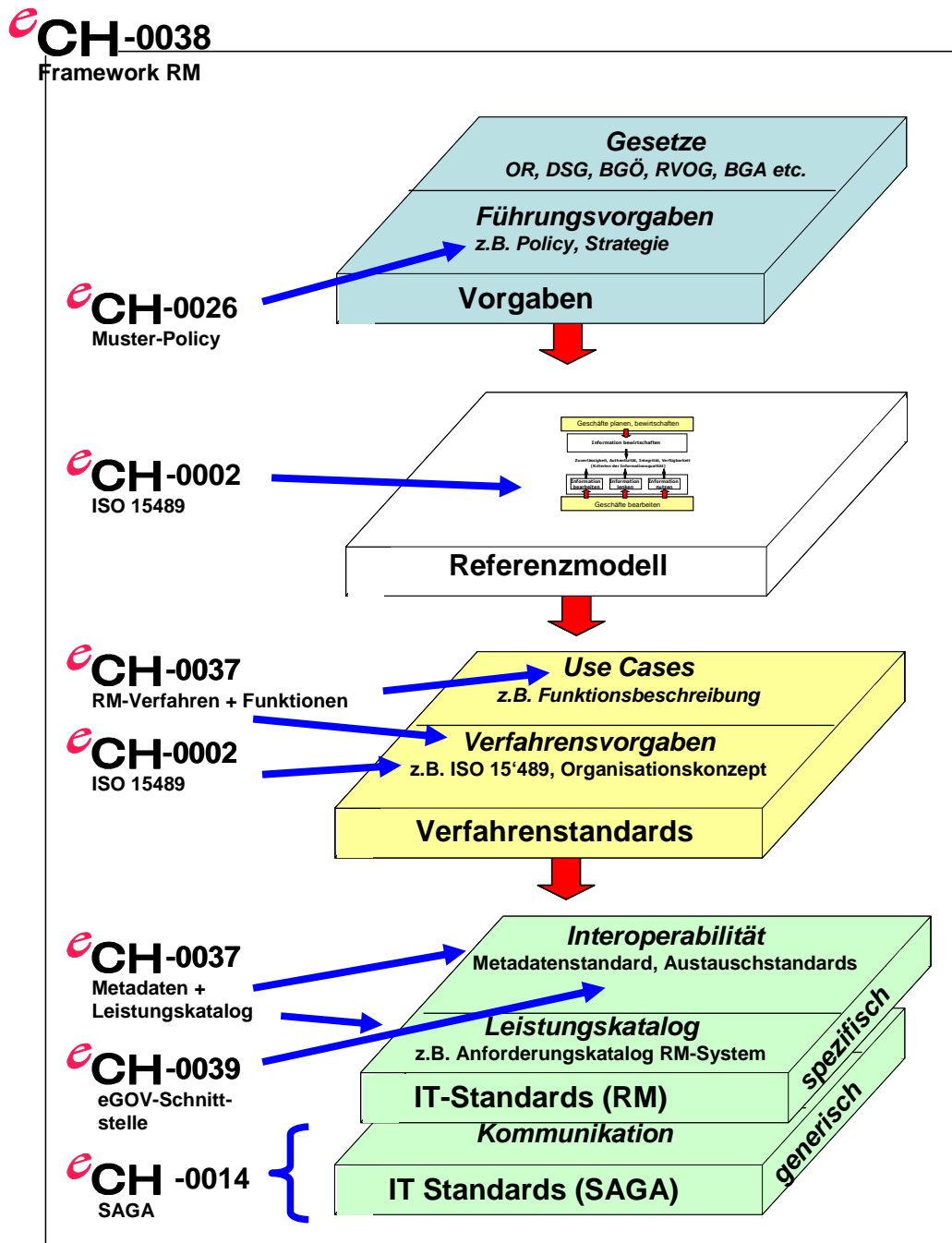


Abbildung 5: eCH-Standards im *Records Management Framework*

5.2 Implementierung von Records Management in Informatiksysteme

Records Management ist eine strategische Geschäftsfunktion die über organisatorische Massnahmen und Verfahren sowie mittels geeigneter (Informatik-)Instrumente umzusetzen ist.

Gemäss *Framework* sind die funktionalen Verfahrensanforderungen aus den *Geschäftsvorgaben* abzuleiten und unabhängig von der technischen Implementierung zu beschreiben. Auf der Basis einer Bestandesaufnahme, in der aufgezeigt wird, welche Geschäftsprozesse mit welchen Informatikinstrumenten (Anwendungen) unterstützt sind, kann einerseits eine Bewertung der Geschäftsprozesse und Informatikinstrumente hinsichtlich ihrer *Records Management*-Tauglichkeit durchgeführt werden (werden die Unternehmensvorgaben und -Ziele bezüglich RM erfüllt?). Andererseits werden gleichzeitig organisatorische und/oder technische Lücken und Mängel aufgezeigt.

Über den *Framework*-Ansatz ist eine differenzierte Sicht der Implementierung von *Records Management* mittels Informatikinstrumenten möglich (aufgrund derer dann z.B. auch strategische Grundsätze für die Entwicklung der IT-Architektur des Unternehmens etabliert werden können):

- (1) Implementierung im Rahmen von elektronischen Vorgangsbearbeitungssystemen (GEVER-Systemen): Das Einsatzgebiet der GEVER sind dokumentengestützte Geschäfte, die über die Standardbüroautomation abgewickelt werden. Die GEVER integriert die Standardwerkzeuge der Büroautomation (Office-Tools, E-Mail etc.) unter einer einheitlichen Benutzeroberfläche. Sie umfasst die drei Funktionsbereiche
 - *Geschäftskontrolle*,
 - *Ablaufsteuerung* (Prozessführung) und
 - *Aktenführung (Records Management)*.

Im Unterschied zu (2) resp. (3) stellen Vorgangsbearbeitungssysteme Querschnittsfunktionen für das Prozess- und Informationsmanagement bei einer Vielzahl von unterschiedlichen Prozess- und Geschäftstypen bereit. Die GEVER unterstützt gleichermaßen die situative Ablaufgestaltung (ad hoc-Abläufe) wie die Abwicklung von vorstrukturierten Prozessen.

- (2) Implementierung im Rahmen von Fachanwendungen: Unter „Fachanwendung“ wird ein System verstanden, das die Gesamtheit aller Geschäftsfälle zu *einem* bestimmten Geschäftsprozess unterstützt. Geschäftskontrolle- und *Records Management*-Funktionalitäten werden in diesem Rahmen entweder bereits abgedeckt oder müssen eingebunden werden. In der Regel sind diese im Kern generischen Funktionalitäten nicht durch externe Prozesse nutzbar.

- (3) Implementierung im Rahmen von betriebswirtschaftlichen Anwendungen⁷: Hier gelten weitgehend die gleichen Merkmale wie für (1). Grundlage der Implementierung ist die weitgehende Standardisierung der betriebswirtschaftlichen Prozesse (Finanzen, Logistik, Personal etc.).
- (4) Implementierung als eigenständige Anwendung oder als Zusatzkomponenten zu einem Dokumenten-Management-System (DMS): Bei diesem Lösungsansatz fehlt eine direkte Integration der *Records Management*-Funktionalität mit Ablaufsteuerung und Geschäftskontrolle. Die Kernfunktionalität beschränkt sich auf die korrekte Registrierung, Ablage und Bewirtschaftung von Unterlagen aus "Umsystemen". Als Zusatzkomponente zu DMS-Systemen integriert die *Records Management*-Anwendung Office-Werkzeuge zur Erstellung und Weiterleitung von Dokumenten. Auf der Basis dieses Ansatzes werden in der Praxis häufig auch Archivierungslösungen implementiert.

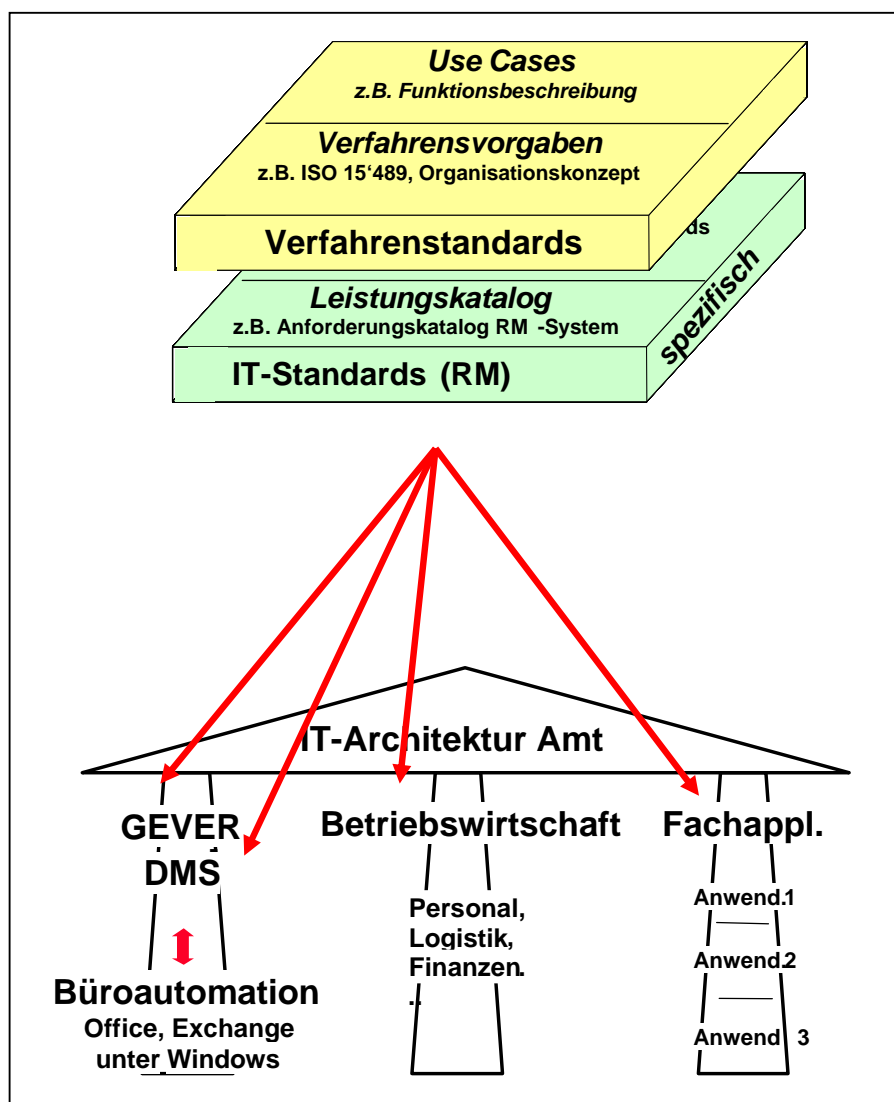


Abbildung 6: Implementierung von *Records Management* in IT-Anwendungen

⁷ wird auch als *Enterprise Resource Planning (ERP)*- Anwendungen bezeichnet

5.3 Umsetzung des „Öffentlichkeitsgesetzes“

Beim Bund, in verschiedenen Kantonen und Gemeinden ist das Öffentlichkeitsgesetz (ÖG) eingeführt oder steht kurz vor seiner Einführung. Gegenstand des Öffentlichkeitsgesetzes ist der ungehinderte Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu Akten (*Records*). Um das ÖG umzusetzen, bedarf es keiner neuen, eigenen Methodik. Es genügt, auf die bereits vorhandenen konzeptionellen Grundlagen und Standards des *Records Management* abzustellen.

Bereits die Analyse der organisatorischen Vorgaben des ÖG zeigt eine hochgradige Übereinstimmung mit den Verfahren und Funktionen des *Records Management*. Wo bereits eine *Records Management*-Infrastruktur implementiert ist, lassen sich Kosten minimieren. Isolierte Teillösungen für die vorliegende Aufgabenstellung wären unverhältnismässig teuer und könnten den praktischen Vollzug des ÖG überhaupt gefährden.

So bezieht sich das Einsichtsrecht nach ÖG auf bereits erstellte Akten. Das Referenzmodell (vgl. Kapitel 3.2.4) ordnet die damit verbundenen Aktivitäten dem Regelbereich „Information nutzen“ zu. Die Aktenbildung selbst ist nicht Gegenstand des ÖG, wohl aber setzt die Akteneinsicht nach ÖG das Vorhandensein einer systematischen Aktenführung voraus (Regelbereiche „Information bearbeiten“, „Information bewirtschaften“). Mit anderen Worten: Wo

eine solche bereits besteht, verursacht die Umsetzung des ÖG nur noch marginale Zusatz-Erschwernisse.⁸

⁸ Auszug aus einer Umsetzungsempfehlung des „Bundesamtes für Justiz (BJ)“ zum BGÖ, deren Problemanalyse die wesentlichen analytischen Elemente des *Records Management* nach ISO 15489 aufnimmt:

„Die leichte Auffindbarkeit und Zugänglichkeit zu den Unterlagen muss durch geeignete organisatorische und technische Massnahmen sichergestellt werden. Eine wesentliche Voraussetzung ist die Umsetzung der organisatorischen Mindestanforderungen an die Aktenführung im Amt, die u.a. beinhaltet:

- Die systematische Aufzeichnung und Registrierung von geschäftsrelevanten Unterlagen.
- Die Ablage der Unterlagen in Dossier auf der Grundlage eines einheitlichen Ordnungssystems.

Das BGÖ ermöglicht den Zugang auf Unterlagen, die seit seiner Inkraftsetzung erstellt wurden. Aufgrund der flächendeckenden Verbreitung der IKT beim Bund werden diese Unterlagen in der Regel elektronisch erstellt und abgelegt. Die Standardbüroautomation (Office, Windows-Ablagen) unterstützt nur rudimentär eine rechtskonforme Aktenführung. Es wird deshalb empfohlen, die Amtsunterlagen mittels der elektronischen *Records Management*-Anwendung zu bewirtschaften.

Die RM bringt für die BGÖ-Umsetzung folgende Vorteile

- amtliche Unterlagen werden systematisch angelegt und strukturiert abgelegt (Ordnungssystem, Dossierablage).
- das Ordnungssystem und die Dossierablage strukturiert das Geschäft: Geschäfte mit einsehbaren resp. nicht einsehbarem Dokumente können übergreifend definiert werden. Die Eigenschaften werden auf die darin enthaltenen Unterlagen vererbt. Es kann somit rascher und konsistenter entschieden werden, welche Unterlagen der Zugänglichkeit nach BGÖ unterliegen.
- Unterlagen werden in ihrem Geschäftskontext verwaltet (Dossier und Ordnungssystem) dadurch ist auch ersichtlich, ob ein Geschäft klassifiziert ist oder schützenswerte Personendaten enthält.
- Das RM-System stellt eine Vielzahl von Findmitteln bereit: Amtliche Dokumente können über Metadaten des Ordnungssystem, der Dossierablage, der Unterlagen gesucht und aufgefunden werden. Ebenfalls ist eine Volltextsuche auf Dokumentenebene möglich.
- Inhaltslisten zu Dossier können erzeugt, bearbeitet, ausgedruckt und publiziert werden („Register“).

Über zusätzliche Funktionen der Geschäftskontrolle und Ablaufsteuerung werden die Ämter bei der rationellen und termingerechten Bearbeitung der Zugangsgesuche unterstützt.“

5.4 Informationssicherheit und Records Management

Unter dem Titel „Informationssicherheit“ werden Regeln und Massnahmen für den IT-Grundschutz einer Organisation verstanden (Schutz vor Datenverlust, Virenschutz, Firewalls, Passwortschutz etc.). Dieses stark auf die IT fokussierte Informationsschutz-Konzept lässt sich dank Verbindung mit *Records Management* durch inhaltliche Kontrollmechanismen auf der Basis „vorgelagerter“, organisatorisch bestimmter Schutzziele und Regeln erweitern. Dadurch wird eine erheblich nachhaltigere Schutzwirkung erreicht.

Der Informationsschutz auf Stufe IT ist dann wirkungsvoll (und ist gleichzeitig kosteneffizient), wenn eine Organisation folgende Fragen beantworten kann:

- Wie wird geschäftsrelevante Information definiert? Was sind *Records* bzw. *Unterlagen* - auch im Unterschied zu „gewöhnlichen“ Dokumenten?
- Welche Information der Organisation wird wie erzeugt, abgelegt und wie lange aufbewahrt (Aufbewahrungsplanung)?
- Wie kann die für die Geschäft notwendige Informationsqualität erstellt werden und erhalten bleiben. Welche Kriterien sind dafür zu beachten?
- Wie wird Geschäftsinformation strukturiert und zugänglich gemacht?
- Wie kann die Vertraulichkeit bestimmter Informationen erreicht und bewirtschaftet werden?
- Welche Geschäftsinformationen sind „betriebsnotwendig“ (*vital records*)? Mit welchen speziellen Massnahmen ist diese Information zu sichern?

usw.

Auf der Basis der erfolgten Antworten müssen in der Folge die erforderlichen organisatorischen, verfahrensmässigen und infrastrukturellen Schutzmassnahmen in ihrem Zusammenhang dargestellt werden können.

5.5 E-Mail-Problematik

E-Mail hat einschneidende Auswirkungen auf die Arbeitsgewohnheiten im administrativen Geschäftsalltag. Ein nicht unwesentlicher Teil der amtlichen Kommunikation wird heute via E-Mail abgewickelt. Die grosse Zahl elektronischer Posteingänge führt in Verbindung mit einer heute noch vielfach vorherrschenden werkzeugorientierten Arbeitsweise dazu, dass geschäftsrelevante Informationen in persönlichen Mail-Ablagen gespeichert werden. Dadurch geht der Geschäftskontext meist verloren und es bestehen grössere Risiken, dass auch die Information selbst abhanden kommt. Herstellerseitig angebotene Bewirtschaftungsfunktionen sind selten auf inhaltliche (kontextbezogene) Geschäftsbedürfnisse ausgerichtet. Das *Framework* kann dazu beigezogen werden, um die organisatorischen und technischen Anforderungen an E-Mails aus der Sicht des *Records Management* bzw. der Geschäftsverwaltung zu spezifizieren. Dadurch können isolierte Lösungen vermieden werden.

5.6 Konkretisierung von *Records Management*-Standards auf Gemeindestufe

eGovernment verbindet Prozesse auf allen drei Stufen des schweizerischen Staatsaufbaus. Damit im Rahmen von *eGovernment*-Prozessen *Records* gemäss den in *Kapitel 3.2.2* zusammengefassten Qualitäts-Anforderungen gebildet, ausgetauscht und aufbewahrt werden können, sind diese in Bund, Kantonen und Gemeinden stufengerecht umzusetzen.

Am 1. Januar 2005 zählte die Schweiz 2763 Gemeinden. Mehr als die Hälfte dieser Gemeinden zählt weniger als 1'000 Einwohner und verfügt über eine Verwaltung von einer bis wenigen Personen sowie ein Informatikbudget von unter 25'000 Franken. Dies bedeutet, dass *Records Management* auf die Verhältnisse solcher Kleinst-Organisationen abgestimmt werden muss.⁹

Es wäre unrealistisch anzunehmen, dass sich die 2763 Gemeinden individuell mit den in diesem *Framework* aufgeführten Standards auseinandersetzen könnten. Dafür sind in den meisten Fällen weder die Zeit noch das benötigte Fachwissen verfügbar. Hingegen könnte es sich lohnen, auf der Basis des Frameworks weitere Hilfsmittel, die auf die Bedürfnisse kleinerer bis mittelgrosser Gemeinden zugeschnitten sind, zu erarbeiten. Eine solche Umsetzung könnte beispielsweise wie folgt aussehen:

(siehe *Tabelle 2* auf der folgenden Seite)

⁹ Ähnliche Voraussetzungen gelten für die Mehrzahl der KMU's.

Einsatzgebiet	eCH-Standard		Konkretisierung auf Gemeindestufe
Vorgaben <i>Führungsvorgaben</i>	0026	<i>Muster-Policy RM</i>	<i>Muster-Policy für Gemeinden</i>
Verfahren <i>Verfahrensvorgaben</i>	0002	<i>ISO 15489</i>	<i>Einordnung und Übersicht des Themas</i>
	0037	<i>GEVER-Verfahren</i>	<i>Minimal-Anforderungen an Verfahren in Gemeinden</i>
	0026	<i>Ordnungssystem</i>	<i>Muster-Registaturpläne (bereits verfügbar)</i>
	0026	<i>Organisationsvorschriften</i>	<i>Muster-Organisationsvorschriften für Gemeinden</i>
Technologie <i>RM-spezifische Standards</i> <i>Interoperabilität</i> <i>Generische IT Standards</i>	0037	<i>Leistungskatalog GEVER</i>	<i>Anforderungskatalog für die Integration von RM-Funktionen in Gemeinde-SW-Produkte</i>
	0037	<i>GEVER Metadaten</i>	<i>Umsetzungshilfen für Entwickler von Gemeinde-SW</i>
	0039	<i>eGOV-Schnittstelle</i>	<i>Umsetzungshilfen für die Nutzung der eGov-Schnittstelle auf Gemeindestufe</i>
	0014	<i>SAGA</i>	<i>Referenzdokument: Was wir auf Gemeindestufe benötigt?</i>
Projektführungsmethode	0057	<i>Leitfaden für GEVER- und RM-Projekte</i>	<i>direkt nutzbare Umsetzungshilfe für GEVER und RM-Projekte:</i>
	0054	<i>Projektführung in Informatikprojekten (HERMES)</i>	<i>direkt nutzbare Umsetzungshilfe</i>

Tabelle 2: Konkretisierung von *Records Management Standards* auf Gemeindestufe

Die Umsetzungshilfen könnten durch spezialisierte Arbeitsgruppen entwickelt und zum Beispiel in Fachgruppen von Gemeindeverbänden auf ihre Tauglichkeit hin geprüft werden.

6 Haftungsausschluss/Hinweise auf Rechte Dritter

eCH-Standards, welche der Verein **eCH** dem Benutzer zur unentgeltlichen Nutzung zur Verfügung stellt, oder welche **eCH** referenziert, haben nur den Status von Empfehlungen. Der Verein **eCH** haftet in keinem Fall für Entscheidungen oder Massnahmen, welche der Benutzer auf Grund dieser Dokumente trifft und / oder ergreift. Der Benutzer ist verpflichtet, die Dokumente vor deren Nutzung selbst zu überprüfen und sich gegebenenfalls beraten zu lassen. **eCH**-Standards können und sollen die technische, organisatorische oder juristische Beratung im konkreten Einzelfall nicht ersetzen.

In **eCH**-Standards referenzierte Dokumente, Verfahren, Methoden, Produkte und Standards sind unter Umständen markenrechtlich, urheberrechtlich oder patentrechtlich geschützt. Es liegt in der ausschliesslichen Verantwortlichkeit des Benutzers, sich die allenfalls erforderlichen Rechte bei den jeweils berechtigten Personen und/oder Organisationen zu beschaffen.

Obwohl der Verein **eCH** all seine Sorgfalt darauf verwendet, die **eCH**-Standards sorgfältig auszuarbeiten, kann keine Zusicherung oder Garantie auf Aktualität, Vollständigkeit, Richtigkeit bzw. Fehlerfreiheit der zur Verfügung gestellten Informationen und Dokumente gegeben werden. Der Inhalt von **eCH**-Standards kann jederzeit und ohne Ankündigung geändert werden.

Jede Haftung für Schäden, welche dem Benutzer aus dem Gebrauch der **eCH**-Standards entstehen ist, soweit gesetzlich zulässig, wegbedungen.

7 Urheberrechte

Wer **eCH**-Standards erarbeitet, behält das geistige Eigentum an diesen. Allerdings verpflichtet sich der Erarbeitende mittels spezieller, schriftlicher Vereinbarung, sein betreffendes geistiges Eigentum oder seine Rechte an geistigem Eigentum anderer, sofern möglich, den jeweiligen Fachgruppen und dem Verein **eCH** kostenlos zur uneingeschränkten Nutzung und Weiterentwicklung im Rahmen des Vereinszweckes zur Verfügung zu stellen.

Die von den Fachgruppen erarbeiteten Standards können unter Nennung der jeweiligen Urheber von **eCH** unentgeltlich und uneingeschränkt genutzt, weiterverbreitet und weiterentwickelt werden.

eCH-Standards sind vollständig dokumentiert und frei von lizenz- und/oder patentrechtlichen Einschränkungen. Die dazugehörige Dokumentation kann unentgeltlich bezogen werden.

Diese Bestimmungen gelten ausschliesslich für die von **eCH** erarbeiteten Standards, nicht jedoch für Standards oder Produkte Dritter, auf welche in den **eCH**-Standards Bezug genommen wird. Die Standards enthalten die entsprechenden Hinweise auf die Rechte Dritter.

Anhang A – Referenzen & Bibliographie

- eCH [eCH-0002 Records Management](#). Der Standard eCH-0002 ist kein eigener *Records Management*-Standard, sondern empfiehlt [ISO 15489] als Grundlage für eGovernment-Implementierungen, www.ech.ch
- eCH [eCH-0014 SAGA.ch](#)
- eCH [eCH-0026 Umsetzungshilfen Records Management](#)
- eCH [eCH-0037 Hilfsmittel GEVER Vorgaben Bund](#)
- eCH [eCH-0038 Records Management Framework](#)
- eCH [eCH-0039 eGovernment-Schnittstelle Schweiz](#)
- eCH [eCH-0057 Leitfaden GEVER und Records Management-Projekte](#)
- Informatikstrategie organ Bund (ISB) Schaffroth M.: Welches Informationsmanagement braucht eGovernment? In: [eGov-Präsenz 01/2001](#). Hrsg. Institut für Wirtschaft und Öffentliche Verwaltung, Bern
- Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, Hochschule St. Gallen (IDT) International Organization for Standardization (ISO) R. Hristova, K. Schedler: [Digitales Aktenmanagement: Konzeptionelle Grundlagen, Entwicklungsstand auf kantonaler Verwaltungsebene in der Schweiz und internationale Initiativen](#). St. Gallen 2005. Hrsg. ITD - Hochschule St. Gallen
- ISO 15489 *Records Management*, www.iso.ch
- Lenk, Klaus Der Staat am Draht. Electronic Government und die Zukunft der öffentlichen Verwaltung. Berlin 2004.
- Schweiz. Bundesarchiv (BAR) Schweiz. Bundesarchiv (BAR) Schweiz. Bundesarchiv (BAR) Schweiz. Bundesarchiv (BAR) Schweiz. Preis Waterhouse Coopers: [Gesamtschweizerische Strategie zur dauerhaften Archivierung von Unterlagen aus elektronischen Systemen](#). Bern 2002

Anhang B – Mitarbeit & Überprüfung

eCH FG
RM/GEVER

eCH Fachgruppe Records Management / GEVER

Anhang C – Abkürzungen

ECM	Enterprise Content Management
FG	Fachgruppe
GEVER	Geschäftsverwaltung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ILM	Information Life Cycle Management
IT	Informationstechnologie
ÖG	Öffentlichkeitsgesetz
RM	Records Management

Anhang D – Glossar

Archivierung	Im Verwaltungskontext bezeichnet der Fachausdruck „Archivierung“ die Bewertung, Übergabe, Sicherung, Aufbewahrung, Pflege und Bewirtschaftung archivwürdiger Unterlagen, d.h. von Informationen die im Rahmen der Geschäftstätigkeit nicht mehr unmittelbar benötigt werden, jedoch aus rechtlicher und/oder kultureller Sicht von dauerhaftem Wert sind.
Aktenführung	Siehe <i>Records Management</i>
Dossier	Gesamtheit der Unterlagen (<i>Records</i>) zu einem bestimmten Geschäft.
Enterprise Content Management (ECM)	Sammelbezeichnung für eine Vielzahl von Technologien, die für das Management von überwiegend „unstrukturierten“ Unternehmensinformationen (Dokumente) benötigt werden. Im Standard eCH-0038 wird der Ausdruck <i>Records Management</i> (in der Bedeutung von [ISO 15489]) bevorzugt, weil damit die ganzheitliche, organisatorische Perspektive zum Ausdruck gebracht wird. ECM-Funktionen und -Instrumente können allerdings im Sinne eines <i>Business Alignments der IT</i> den im Referenzmodell beschriebenen Geschäftsfunktionen des <i>Records Management</i> zugeordnet werden. Siehe auch <i>Wikipedia</i> unter <i>Enterprise Content Management</i> . http://de.wikipedia.org/wiki/Enterprise_Content_Management

Geschäftsverwaltung (GEVER)	Geschäftsverwaltung (GEVER) bezeichnet Anwendungssysteme für ein integriertes Prozess- und Informationsmanagement. GEVER umfasst die Funktionsbereiche Records Management, Geschäftskontrolle und Ablaufsteuerung.
Information Life Cycle Management (ILM)	<p>Der zusammengesetzte Ausdruck wurde ab 2002 von Speichersystem-Anbietern als Marketing-Slogan eingeführt und bezeichnet heute Teilfunktionen des ECM. Der Begriff wird teilweise auch synonym zu <i>Records Management</i> verwendet.</p> <p>Siehe auch <i>Wikipedia</i> unter <i>Informationszyklusmanagement</i> http://de.wikipedia.org/wiki/Informationslebenszyklusmanagement</p>
Ordnungssystem	Das Ordnungssystem (Registaturplan) dient der geschäftsbezogenen Ablage von Unterlagen (in Dossiers) und ermöglicht eine rechtskonforme und wirtschaftliche Verwaltung der geschäftsrelevanten Informationen über deren gesamten <i>Life Cycle</i> .
Organisationsvorschriften	Definiert verbindlich die Aufbau- und Ablauforganisation für das betriebliche <i>Records Management</i>
Records (engl.)	<p><i>Records</i> (Akten, Schriftgut, Unterlagen) sind Informationen, die unabhängig von der Art des Informationsträgers bei der Geschäftstätigkeit erstellt, empfangen, verwendet und bewirtschaftet werden. Dazu gehören auch alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten (z.B. Metainformationen, Historisierungsdaten), die für das Verständnis dieser Informationen, deren Nutzung, Bewirtschaftung und Darstellung notwendig sind.</p> <p>Akten entstehen durch die Zusammenfassung von Dokumenten zu einem Dossier oder durch den Eintrag in einem Register.</p>
Records Management (RM)	<i>Records Management</i> (dt. Aktenführung) beinhaltet eine ganzheitliche, organisatorische Sicht der Verwaltung resp. eines Unternehmens auf die betriebliche Ressource „Information“. <i>Records Management</i> umfasst somit sämtliche strategischen, organisatorischen und technischen Massnahmen, Konzepte, Regeln, Verfahren und Mittel, die für einen rechtskonformen und wirtschaftlichen Umgang mit Geschäftsunterlagen notwendig sind. <i>Records Management</i> betrifft sowohl unstrukturierte Information in Form von Dokumenten als auch strukturierte Daten in betriebsinternen Datenbanken, Systemen des Finanz- und Rechnungswesens sowie bei Fachanwendungen.
Unterlagen	Siehe <i>Records</i>