



## IT-gestütztes Vorgangs- und Aktenmanagement im Kontext des Electronic Government:

### Erfahrungen aus der schweizerischen Standardisierungs-Organisation eCH

Thomas Schärli

#### Hürden auf dem Weg der Standardisierungsarbeit

Wer den Stellenwert des Themas Vorgangs- und Aktenmanagement (in der Schweiz: „GEVER“) für das Electronic Government über den Weg der Standardisierung verbessern möchte, hat auf diesem Weg erst einmal eine Reihe von Hindernissen zu überwinden. Der folgende Überblick beruht auf Erfahrungen aus der Schweiz und soll den Rahmen abstecken, in welchem anschließend aus der Arbeit des eGovernment-Standardisierungs-Organs eCH berichtet wird.

#### Januskopf „Standard“

Schon beim Begriff „Standard“ stellt sich eine erste Hürde: Seit jeher braucht es Normen und Standards, um in einem Klima des gegenseitigen Vertrauens Güter auszutauschen und Geschäfte abzuwickeln. Standards beruhen auf Übereinkunft. Sie diktieren aber auch, wo es lang geht. Es braucht einen starken Arm, um sie durchzusetzen. Doch selbst mit Weisungsgewalt und Geld im Rücken ist

längst nicht immer garantiert, dass das Erwünschte eintritt. Standards müssen sich im praktischen Alltag bewähren, sonst ist es schnell um sie geschehen.

Zwar schränkt jeder Standard zwangsläufig den Formenreichtum des Zusammenlebens ein. Dies geht im Alltag nicht anders, schon gar nicht in der Informationsüberfülle einer digital vernetzten Welt. Die Beobachtung, dass sich vor allem die elementaren Abläufe des Arbeitsalltags nicht einfach diktieren lassen, hat aber auch eine tröstliche Seite: Wirklich brauchbare Lösungen sind auf eine Vielzahl von beteiligten „Stakeholders“ – in diesem Fall bis hinunter zu den Einzelpersonen, die, am Bildschirm sitzend, ihre tägliche Arbeit verrichten – abzustimmen. Dabei werden sich wohl unmerklich auch manch altvertraute Arbeitsgewohnheiten und Abläufe ändern – bis hin zu den Praktiken der Archivarinnen und Archivare.

### Fortsetzung einer Reform mit neuen Mitteln oder junger Wein in alte Schläuche?

Wenn von der Standardisierung des Electronic Government oder eGovernment die Rede ist, stehen andere Knacknüsse im Mittelpunkt: Die offene Definition dieses Begriffs macht ihn für sehr unterschiedliche Anliegen instrumentalisierbar. Handelt es sich für die einen um eine technikgetriebene Spielart der Verwaltungsreform und eventuell einen Ersatz für abgenutzte Formeln („new public management“, „wirkungsorientierte Verwaltungsführung“ usw.), so genügt es anderen durchaus, das, was sie immer schon taten, auch noch über neue Kanäle abzuwickeln. Das „digitale Rathaus“ kann so oder so verstanden werden.<sup>1</sup>

Aus größerer Distanz betrachtet ist beim eGovernment nicht der IT-Einsatz das entscheidend Neue, sondern der Versuch, diesen von einer konsistenten übergeordneten Aufgabenstellung her zu koordinieren und zu steuern. Dabei übernimmt der Begriff „Prozess“ eine Führungsrolle. Organisatorisch wird der Ablauf dem Aufbau vorangestellt.

Die traditionelle Linienorganisation gibt aber ihren Boden schwerlich kampflos preis. Ein solcher Kampf wird selten mit offenem Visier ausgetragen. Im Verlauf der Zeit hat die Bürokratie zahlreiche interne Behauptungs- und Verdrängungsmechanismen entwickelt, die sich unter Modernisierungsdruck eher zu verstärken scheinen – zumindest solange, wie Erfolg und Nutzen der verkündeten neuen Paradigmen noch auf sich warten lassen.

Manches im eGovernment dürfte daher einiges länger dauern als im Geiste seiner Erfinder. Erst recht in einem föderalistischen Staatssystem.

### Föderalismus neu erfinden

Eine der zahlreichen plakativen Formeln zum eGovernment lautet, mit seiner Hilfe gelte es, den Föderalismus neu zu erfinden. Dabei ist wahrscheinlich, dass sich neue Spielregeln herausbilden werden – nicht nur zwischen Technikern, Beratern und innovativen Verwaltungsleuten, sondern auch im Rahmen des politischen Prozesses.<sup>2</sup>

Föderalistische politische Systeme, in der kleinräumigen Schweiz besonders, haben eine Tradition differenzierter Aushandlungsprozesse entwickelt. Dies bedeutet, dass sehr viele Akteure (die je ihren eigenen Anspruch an eGovernment haben) in einen langwierigen Lernprozess einbezogen werden müssen –

<sup>1</sup> Vgl. stellvertretend die Speyerer Definition von Electronic Government (<http://foev.dhv-speyer.de/ruvii/>) (Juni 2006).

<sup>2</sup> Auf der politischen Ebene werden Aspekte des eGovernment im weiteren Sinn („eDemocracy“ „eParticipation“, Transparenz, Öffentlichkeitsprinzip usw.) und der eGovernance bedeutsam. Vgl. Heinrich Reinermann, Jörg von Lucke: Speyerer Definition von Electronic Governance (Online-Publikation, wie Anm. 1).

Akteure, die dabei oft nicht nur etwas zu gewinnen, sondern ebenso viel (an Sicherheit, Einfluss, Beherrschung der bisher geltenden Spielregeln usw.) zu verlieren haben.

Im Föderalismus prallen visionäre Pläne und partikulare Interessen aufeinander. Grossräumig orchestrierte Vorhaben sind allein schon deswegen selten, weil die Einigung über einen passenden Finanzierungsmodus manchmal Jahre dauern kann. Andererseits fehlt vielen Gebietseinheiten (in der Schweiz: Kantone, Gemeinden) die kritische Masse, um aus eigener Kraft die Voraussetzungen für einen weitsichtigen Ausbau der benötigten Infrastrukturen und logischen Konzepte zu schaffen.

## Wenig geliebte Aktenführung

Dem Thema Aktenführung in einem solchen Rahmen Beachtung zu verschaffen, gleicht der Quadratur eines Kreises. Auf der Stufe Bund gelang es zwar einer sehr kleinen, aber präsenten Allianz (Archiv, Informatik), das Thema GEVER als notwendige Basisinvestition in der eGovernment-Strategie zu verankern und ein entsprechendes Projekt anzustoßen. Als es dann aber um die Freigabe der benötigten Mittel und um die flächendeckende Einführung eines GEVER-Produkts ging, geriet der Schwung ins Stocken. Die „Ein-Produkt-Strategie“ musste fallen gelassen werden, und die Einführung der GEVER ist zu einer Daueraufgabe geworden, die sich über viele Jahre erstrecken wird.<sup>3</sup>

In den Kantonen der Schweiz kam es bisher, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht einmal zum ersten Schritt. Aktenführung hat keine Lobby. Für die Politiker ist dieses Thema eine „non-valeur“, für die Führungskräfte der Verwaltung „unsexy“ und bei der Mehrheit der Betroffenen unbeliebt.<sup>4</sup>

Und dies, obwohl ein Handlungsbedarf kaum bestritten werden kann. Davon zeugt nicht zuletzt das eifrige Umwerben der Verwaltungen durch die Software- und Beratungsfirmen. Wenn eGovernment den erhofften Mehrwert bringen soll, müssen gut organisierte, auf elementaren Verfahrensregeln beruhende „Wissensbasen“ dahinter stehen. Enterprise Content Management (ECM) ist wohl heute das Marktsegment, das diese Ansprüche am breitesten abdecken kann.

Es stellt sich nun die Frage, ob ausgerechnet Verfahrensregelungen zur so unpopulären Aktenführung geeignet sind, den Einsatz von ECM-Plattformen von der organisatorischen Seite her festzulegen. Alternative Regelungen wären allerdings erst noch zu erfinden. Dafür fehlen in vielen Fällen die Zeit und die organisatorische Kompetenz.<sup>5</sup> Der tiefgreifende Transformationsprozess vom Papier- zum Informationszeitalter wird von denen, die mitten drin stehen, selten bewusst wahrgenommen werden. Mit dem Tempo der Informationsrevolution vermag die Organisation nicht Schritt zu halten.

Als Konsequenz davon wächst das Risiko, dass „der Elefant“, weil das organisatorische Bewusstsein fehlt, „eine Maus gebiert“, mit anderen Worten: eine teure Anschaffung als Dateisystem nutzt und die Betroffenen nötigt, zusätzlich Metadaten ohne ersichtlichen Mehrwert einzugeben.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Thomas Griessen, Mikropolitik in der Verwaltungsinformatisierung, eine Fallstudie über das Informatisierungsprojekt GEVER in der Schweizerischen Bundesverwaltung (Lizentiatsarbeit Universität Bern, 2003).

<sup>4</sup> Vgl. Griessen (wie Anm. 3), S. 110.

<sup>5</sup> Das Informatikstrategieorgan Bund (ISB) stellt auf seiner GEVER-Website (<http://www.isb.admin.ch/internet/gever/>) mittlerweile eine Reihe von Umsetzungshilfen zur Verfügung, die anderswo erst noch zu erarbeiten wären.

<sup>6</sup> Der Nebensatz spielt auf bescheidene Ergebnisse von GEVER-Einführungsprojekten an. Ähnliches ließe sich auch für viele andere Großprojekte (z.B. die Einführung von ECM-Plattformen) sagen.

## Von der Vorgangsbearbeitung zum Business Process Management

Theoretisch sollte es nur ausnahmsweise nötig sein, Metadaten manuell zu erfassen. Diese Arbeit ließe sich auch an ein IT-System im Hintergrund übertragen – vor allem dann, wenn Verwaltungsunterlagen aus Prozessen heraus gebildet werden.

Allerdings sind „Vorgang“ (aus der Sicht der Verwaltung) und „Vorgang“ (als Kernobjekt einer Technik) nicht dasselbe. Vorgangsbearbeitungskonzepte (in der Schweiz wird dafür das englische Wort „Workflow“ bevorzugt) stammen ursprünglich aus dem Kontext industrieller Fertigungsprozesse und wurden später auf die Bedürfnisse gleichförmiger Massengeschäfte des Dienstleistungssektors erweitert. In öffentlichen Verwaltungen hingegen scheint die Ausnahme von der Regel das Geläufigere zu sein.<sup>7</sup>

Der Workflow-Ansatz spielt zwar auch heute noch – zum Beispiel im Rahmen von ECM-Plattformen oder als Bestandteil unternehmensweiter Architekturen – eine Rolle, aber meist mehr als Bindeglied in einer Mehrzahl von Komponenten. Im „Business Process Management“ (BPM), das vor dem Hintergrund des eGovernment stark an Boden gewonnen hat, liegt der Fokus zunächst einmal auf der (möglichst werkzeugneutralen) Analyse und Gestaltung (Modellierung) von Abläufen, bevor zur technischen Implementierung geschritten wird. Bei diesem zweiten Schritt muss meist auf eine heterogene Systemlandschaft Rücksicht genommen werden. Die Zeit der „Neubauten auf der grünen Wiese“ ist endgültig abgelaufen.

eGovernment-Prozesse setzen meist bei sehr konkreten Bedürfnissen an. Primär geht es um die Weitergabe und den Austausch bereits vorhandener, mehrheitlich klar strukturierter Geschäftsdaten. Von GEVER- (bzw. DOMEA-) Konzepten ist in diesen Fällen heute kaum die Rede. Die beiden Welten wären erst noch zu verbinden.

## Wo bleiben die Archive?

Um Prozesse und Daten im eGovernment zu standardisieren, müssen sich die Interessierten daher zunächst auf den kleinstmöglichen gemeinsamen Nenner von einer übergeordneten Warte aus einigen können.

An diesem Punkt wären die Archivfachleute gefragt. Wenige Berufssparten verfügen über ähnlich breite Kenntnisse der verschiedensten Verwaltungsvorgänge. Zugleich sind die Archive in ihrem eigenen Interesse auf eine ökonomisch vertretbare, das heißt standardisierte Übernahme qualitativ zufriedenstellender und systematisch aussonderbarer Unterlagen angewiesen.

Tatsächlich haben die weitsichtigsten unter ihnen diese Problematik schon sehr früh erkannt und Lösungsvorschläge entwickelt. Einzelnen ist es auch gelungen, sich in den Standardisierungsprozess aktiv einzubringen. Das bisherige Resultat mag, wie im Fall der GEVER, durchwachsen ausgefallen sein. Wenn zwar die Bedürfnisse des Archivs, nicht aber jene der Direktbetroffenen zufriedengestellt werden konnten, ist offensichtlich erst ein Zwischenhalt auf dem Weg zum endgültigen Ziel erreicht.

Und doch sind solche Erfahrungen viel mehr wert als abwartendes Beiseitestehen. Bildet sich doch in solchen interdisziplinären Prozessen unmerklich ein neues Wissen, das aller Voraussicht nach die Berufsbilder und

<sup>7</sup> Vgl. Klaus Lenk, Vielfalt der Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung, in: Ralf Klischewski, Maria Wimmer (Hg.), Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Münster 2005, S. 43-55.

methodischen Fertigkeiten vieler informationsverarbeitender Disziplinen, Archivarinnen und Archivare eingeschlossen, unumkehrbar prägen wird.

## eCH: eine Standardisierungs-Organisation auf paritätischer Basis

Im Anschluss an die problemorientierte Einführung wird nun dargelegt, wie der Verein eCH entstand, welche Aufgaben er wahrnimmt und welche Schritte unternommen wurden, um im Rahmen der eCH-Vereinsaktivitäten den Themen Prozessgestaltung und Aktenmanagement die nötige Beachtung zu verschaffen.

Der Verein eCH konstituierte sich Ende 2002, um die eGovernment-Strategie der schweizerischen Bundesverwaltung in einem gesamtschweizerischen Rahmen umzusetzen. Da der Bund keine organisatorischen Weisungsbefugnisse für die Kantone und Gemeinden besitzt, war eine Trägerschaft zu finden, die es erlaubt, vorhandene Synergien mit minimalem administrativem Aufwand zu sichten und zu bündeln.

### Ausgangslage

Laut internationalen eGovernment-Rankings gehört die Schweiz hinsichtlich e-readiness dank einer gut ausgebauten Grundversorgung (z.B. Breitbandnetz, Anzahl der Internet-Anschlüsse) zur Spitzengruppe, in Bezug auf die faktisch angebotenen Leistungen jedoch bestenfalls zum hinteren Mittelfeld. Das vorhandene Potenzial wird denkbar schlecht genutzt, und dieses Missverhältnis scheint sich in den letzten Jahren noch verschärft zu haben.

Als Hauptgründe wurden eine Vielzahl inkompatibler Anwendungsinselformen, das Fehlen von Schnittstellen, mit den daraus folgenden Anwendungs- oder Medienbrüchen, sowie mangelnde Standards festgestellt. Es war vor allem dieser letzte Punkt, weswegen der Verein eCH noch im gleichen Jahr gegründet wurde.

### Vereinszweck und Organisation

Im Mittelpunkt der Vereinstätigkeit steht das Verabschieden von Standards. Dabei sollen keine eigenen Standards entwickelt werden, wenn solche in zweckmäßiger Form bereits anderswo vorhanden sind. eCH selbst kann Standards höchstens empfehlen, nicht vorschreiben. eCH-Standards werden der Öffentlichkeit unentgeltlich zur Verfügung gestellt, soweit nicht eine Abgabepflicht an die Urheber übernommener Standards – wie zum Beispiel im Fall der ISO – zu beachten ist.

Ob und wie weit die eCH-Standards einen verbindlichen Status erhalten, ist Sache der jeweiligen Gebietseinheiten. Im übrigen verabschiedet und publiziert eCH nicht nur eigentliche Standards, im Sinn von Normen, sondern daneben auch so genannte Hilfsmittel, Musterlösungen und „best practices“. Dank der privatrechtlichen Form stellt eCH eine Austauschplattform für Bundesstellen, Kantone, Gemeinden und private Mitglieder bereit. Auffallend ist, dass auf die letzte Kategorie mehr als zwei Drittel aller Mitglieder entfallen.

Die Organisation des Vereins ist sehr einfach. Der Vorstand führt die Vereinsgeschäfte. Ein Expertenausschuss genehmigt die offiziellen eCH-Dokumente, die in Fachgruppen erarbeitet werden. Der Zutritt zu den Fachgruppen steht allen eCH-Mitgliedern frei. Bis auf die zweiköpfige Geschäftsstelle amten alle Vereinsorgane nebenamtlich, mit entsprechenden Konsequenzen für die Abwicklung des Standardisierungsprozesses.

So lagen nach den ersten zwei Jahren Vereinstätigkeit ganze vier genehmigte Standards vor, wovon – nebst zwei internen Verfahrensstandards und dem

SAGA-Interoperabilitätsstandard – der ISO 15.489 zum Thema Information & Records Management.

### Aktivitäten der Fachgruppe Records Management / Geschäftsverwaltung

Dies war zugleich ein erster Achtungserfolg der eCH-Fachgruppe Records Management, die es dank einer pragmatischen Arbeitsweise verstand, bei den Vereinsmitgliedern auf sich aufmerksam zu machen.

Viel mehr als ein erster „quick win“ war mit der ISO-Norm freilich noch nicht erreicht. Diese richtet sich, als Standard einer Führungsvorgabe, an ein Zielpublikum, das in eCH nicht vertreten ist und die Outputs von eCH bisher noch kaum zur Kenntnis nimmt. Über der Frage, welche weiteren Standardisierungsthemen im Rahmen des Records Management behandelt werden sollten, mussten sich die bunt zusammengewürfelten Mitglieder der Fachgruppe erst einig werden. Dafür lieferte der ISO 15.489 ein taugliches Raster. Es galt nun, in einem zweiten Schritt anhand eines Records Management Framework den Standardisierungsbedarf zu präzisieren sowie geeignete Konkretisierungsschritte zu definieren und zu priorisieren.

Dieses Framework war zunächst als bloßes Arbeitsinstrument für den internen Gebrauch gedacht, fand dann aber beim Expertenausschuss soviel Anklang, dass es als eigener eCH-Standard beantragt wurde.

Im Zentrum des RM Framework steht ein Schichtenmodell, das es erlaubt, bereits bestehende Vorgaben und Regelwerke im Gesamtkontext der Standardisierungsaufgabe zu situieren, und das als „Standardisierungs-Landkarte“ für diesen Teilbereich der eCH-Aktivitäten dienen kann (Abbildung 1). Die fachliche Grundlage dafür bildet ein vom ISO-Standard abgeleitetes Referenzmodell. Mit dessen Hilfe sollte es leichter fallen, die Records Management Standards auf andere eCH-Standards abzustimmen.

Abbildung 1: Schichtenmodell des eCH RM Framework

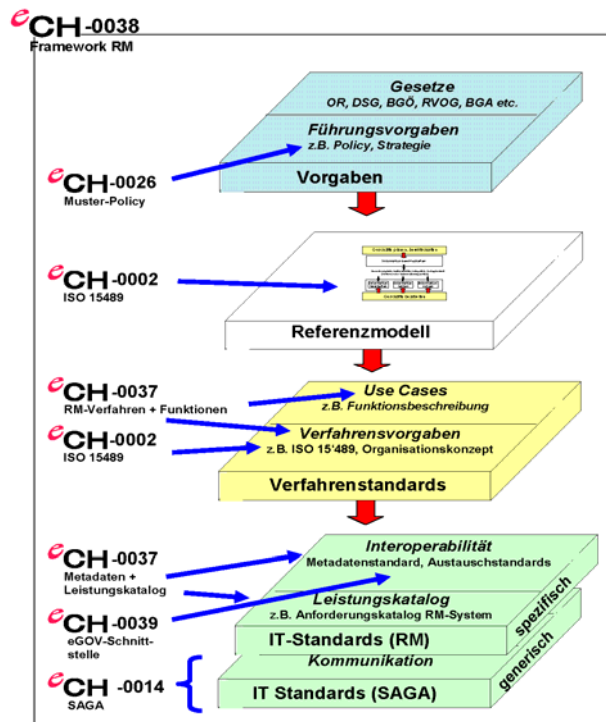
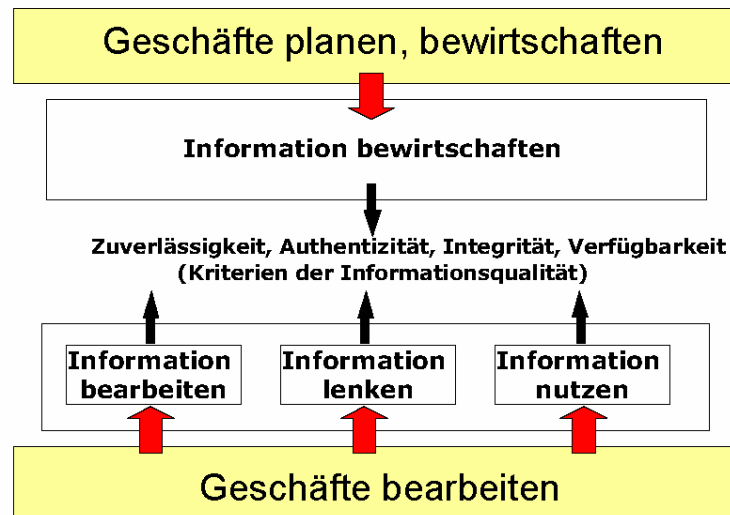


Abbildung 2: Referenzmodell des eCH RM Framework



Damit zählt die Fachgruppe Records Management zu den produktivsten eCH-Fachgruppen. Im Verlauf ihrer Aktivitäten (seit 2003 fanden 14 ganztägige Sitzungen statt) haben sich ihre Arbeitsschwerpunkte und personelle Zusammensetzung sachte verlagert. Nahmen zunächst die Themen Archivierung und Aktenführungs-Policy einen breiteren Raum ein, so schob sich mit der Zeit der Aspekt der Informations- bzw. Geschäftsbearbeitung stärker in den Vordergrund, was schließlich auch zu einer entsprechenden Anpassung des Fachgruppen-Namens führte.

Die aufgelisteten eCH-Dokumente wurden mit einer Ausnahme (einer Muster-Policy als Beilage zum eCH-0026-Hilfsmittel) nicht von der Fachgruppe selbst erarbeitet. Das Hilfsmittel „Umsetzungshilfen“ enthält eine Beispielssammlung, die in einem abgekürzten Verfahren kontinuierlich erweitert werden kann. Mehrheitlich stammen die Beispiele heute noch von der Stufe Bund. Gleiches gilt für die GEVER Vorgaben, die in der Organisationskultur der Bundesverwaltung entstanden sind. Ob sie sich unbesehen auf die Verhältnisse der Kantone und Gemeinden übertragen lassen, muss vorerst offen bleiben. Tatsache ist aber ebenso, dass vergleichbare Instrumente auf diesen Stufen bisher Mangelware sind. Von verschiedenen Seiten laufen jedoch Bestrebungen, die vorhandenen Lücken zu schließen.<sup>8</sup>

## Integration des Aktenmanagements in Geschäftsprozesse

Der Nutzen von GEVER- oder DOMEA-Anwendungen bleibt bescheiden, solange es nicht gelingt, diese wirksam in die Abwicklung ganzer Arbeitsprozesse einzubetten. Nach eher zwiespältigen Erfahrungen mit Workflow-Erweiterungen geht die Absicht der GEVER-Architekten heute eher in die Richtung

<sup>8</sup> Wesentliche Teile der GEVER-Vorgaben sind in die ECM-Strategie des Kantons St. Gallen eingeflossen. Das Konzept ELGAR des Kantons Basel erweitert GEVER um Bürokommunikationsobjekte wie Aufgaben, Ereignisse, Kontakte, Termine usw. Der Schweizerische Gemeindeverband steht in direktem Kontakt mit Firmen zwecks Bereitstellung eines reduzierten GEVER-Funktionsumfangs für die Bedürfnisse von Gemeinden. Vgl. ferner Ralitsa Hristova und Kuno Schedler, Digitales Aktenmanagement: Konzeptionelle Grundlagen, Entwicklungsstand auf kantonaler Verwaltungsebene in der Schweiz und internationale Initiativen. St. Gallen (2005). <http://www.isb.admin.ch/internet/gever/theoriepraxis/> (Juni 2006).



generischer Geschäftsverwaltungsprozesse, die vom ISO 9001-Prozessmodell abgeleitet werden.<sup>9</sup>

Ob solche generischen Prozesse die in spezialisierten Fachapplikationen implementierte Geschäftslogik ohne weiteres ersetzen können, erscheint zumindest auf den Stufen der Kantone und Gemeinden fraglich. Am ehesten wäre aus heutiger Sicht ein solcher Ansatz im Rahmen einer service-orientierten Architektur (SOA) vorstellbar, wobei konfektionierte Dienste für klar umrissene Aufgaben zum Einsatz kämen. Dies würde freilich bedeuten, dass vielmehr die betreffenden Dienste zu standardisieren als ganze Applikationen auf Standardtauglichkeit zu prüfen wären. Dadurch ließe sich der heute von vielen beklagte Funktionalitätsüberhang mancher GEVER- oder DOMEA-Produkte stark verschlanken. Aus unterschiedlichen Prozessen heraus könnten beispielsweise spezialisierte Repositories für eine rechtkonforme, sichere und ökonomisch vertretbare Aufbewahrung von Unterlagen angesteuert werden.<sup>10</sup> Damit liegt das Stichwort „Geschäfts-Prozesse“ auf der Hand. Eine andere eCH-Fachgruppe befasst sich mit diesem Thema seit Bestehen des Vereins.

Wie wichtig Standards für die Abwicklung von Prozessen im eGovernment sind, braucht wohl, anders als beim Aktenmanagement, den meisten Zielgruppen nicht erst erklärt zu werden. Die Probleme liegen in diesem Fall anderswo: Im Meer wünschbarer Ziele und möglicher Lösungsansätze galt es, einen gangbaren Weg zu finden. Die Gruppe hat denn auch im Zeitraum von vier Jahren ihren Arbeitsauftrag bereits zweimal vollständig umgeschrieben und in einem entsprechend fluktuierenden Teilnehmerkreis die Schwerpunkte ihrer Aktivitäten ebenso oft verlagert:

Galt eine erste Phase (2003) dem Versuch, ein methodisch abgestütztes Vorgehen im Bereich der Prozesse und Daten zu finden, so standen in den folgenden zwei Jahren praxisnähere Traktanden auf dem Plan: In dieser Zeit wurden ein Inventar der öffentlichen Leistungen erstellt und eine Priorisierung eGovernment-relevanter Prozesse bzw. Leistungen vorgenommen, ein Musterprozess definiert sowie ein Subset der Prozessbeschreibungssprache BPML als methodischer Standard vorgeschlagen.<sup>11</sup>

Seither schwingt das Pendel wieder in die andere Richtung: Im Mittelpunkt steht nun das Ziel, die organisatorische, semantische und technische Standardisierung (Interoperabilität) der öffentlichen Leistungserstellung im eGovernment nach Maßgabe übergeordneter Vorgaben zu fördern.<sup>12</sup>

Solche übergeordneten Vorgaben werden derzeit im Rahmen einer eGovernment-Strategie Schweiz durch Bund und Kantone gemeinsam erarbeitet. Darin spielt die Ausrichtung der zu koordinierenden Maßnahmen an Geschäftsprozessen eine Schlüsselrolle. Da es allerdings unrealistisch wäre, die heterogene Vielfalt von Prozessen, die ein immenses Verwaltungswissen spiegeln, bis in die Details standardisieren zu wollen, wird ein übergreifendes Regelwerk benötigt. Ein solches soll im Sinne einer „business architecture“ die bereits vorhandene technikgetriebene eGovernment-Architektur CH von der organisatorischen Seite her ergänzen. Die Federführung dafür wurde der eCH Fachgruppe Geschäftsprozesse übertragen, wobei die wesentlichen Vorarbeiten wohl durch Bundesstellen beigesteuert werden dürften.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Vgl. P019 Geschäftsmodell GEVER Bund, V. 1.0 (<http://www.isb.admin.ch/internet/gever/grundlagen>), sowie Marc Schaffroth, Paradigmenwechsel bei der Gestaltung von E-Government-Prozessen, in: Ralf Klischewski, Maria Wimmer (wie Anm. 7).

<sup>10</sup> Vgl. [http://de.wikipedia.org/wiki/Serviceorientierte\\_Architektur](http://de.wikipedia.org/wiki/Serviceorientierte_Architektur) (Juni 2006).

<sup>11</sup> eCH-0015, 0041, 0 §042. Vgl. die Seite der Fachgruppe Geschäftsprozesse auf <http://www.ech.ch>.

<sup>12</sup> Arbeitsauftrag der eCH Fachgruppe „Geschäftsprozesse“ (Interner Entwurf Juni 2006).

<sup>13</sup> Die Fäden aus den verschiedenen beteiligten Gremien und Projekten laufen allesamt im Informatikstrategieorgan Bund (ISB; <http://internet.isb.admin.ch>) zusammen.

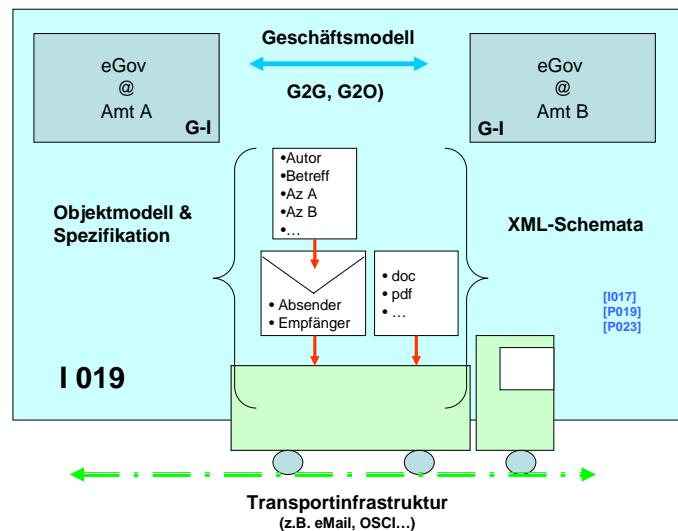
## eGov-Schnittstelle als Kreuzung zweier Welten?

Wie immer auch in den nächsten Jahren der Gesamtprozess der Strategiebildung und Standardisierung vor sich gehen wird: Eine vereinheitlichte Praxis der elektronisch unterstützten Aktenbildung wird in der Schweiz noch etliche Zeit auf sich warten lassen. Die Probleme der organisatorischen Umsetzung sind in den Einzelfällen schlicht zu groß, als dass sie von einem Sitzungsraum in Bern aus angeordnet, geschweige denn gesteuert werden könnten.

Zumindest in den nächsten Jahren geht es deshalb darum, wenigstens die elementaren Regeln für das Zusammenspiel der vorhandenen und im Entstehen begriffenen Systeme aufzustellen.

Den Ansatzpunkt dafür bildet die eGov-Schnittstelle Schweiz (eCH-0039), die auf einer auf Bundesstufe erarbeiteten, an XDOMEA angelehnten Schnittstelle (I019) beruht und vorerst nur für Unterlagen in Dokument- sowie Dossierform, nicht aber für „Unterlagen, die durch Eintrag entstehen“, gelten soll.

Abbildung 3: Schema der eCH-039- bzw. I019-Schnittstelle



Aus einer weiteren Optik betrachtet, ist der beabsichtigte Interoperabilitätsstandard allerdings durchaus auch für Daten, die in behördenübergreifenden Transaktionen verändert werden und beidseitig zu aktualisieren sind, von Belang, bilden doch die ereignisbasiert gebildeten „Akten“ das chronologisch darstellbare Pendant zu den Datenbank-Einträgen, die, selbst wenn sie historisiert werden, ihre prozessbezogene Kontextualität weitgehend verlieren.

Damit eröffnet sich die Chance, über standardisierte Geschäftsprozess-Verbindungen eine Brücke zwischen den während rund zwei Jahrzehnten inkommensurablen Welten der Datenbankverarbeitung und der Dokumentablagen (Dateisystemen) herzustellen.

Eine solche Vision ist nicht zuletzt auch für die Archive von Interesse, erlaubt sie doch, den Unterlagen-Begriff im digitalen Kontext so weiterzuentwickeln, dass integrale Bewertungs- und Übernahmemodelle aus der Sicht eines standardisierten und vereinfachten Lifecycle Management möglich werden.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Strategisch geht es darum, eine möglichst einheitliche Architektur für den Austausch beliebiger Informationsobjekte im Rahmen von eGovernment-Prozessen (G2B, B2C, G2G, G2N und verwaltungsinternem übergreifenden Behördenverkehr) zu entwickeln. Auf archivtheoretische Hintergründe dieser Überlegungen kann hier aus Platzgründen nicht weiter eingegangen werden. Vgl. dazu den Beitrag von Karsten Huth in diesem Band.

## Gesucht: Tatbeweis

Im Augenblick dominieren freilich näher liegende Probleme. Vorerst gilt es in erster Linie, die Praxistauglichkeit der vorgestellten Standards nachzuweisen. Trotz eines beträchtlichen Publicity-Aufwands ist es bisher nicht gelungen, die verheißenen Nutzenpotentiale der GEVER im Alltag überzeugend sichtbar zu machen. Keine operativ laufende GEVER-Anwendung wäre derzeit als „best practice“ vorführbar.

Die kürzlich revidierte GEVER-Strategie berücksichtigt diesen Sachverhalt insofern, als der Akzent nun stärker auf Fragen der Benutzer-Ergonomie („usability“) und der fallbezogenen Praxisnähe gelegt wird. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Minimalanforderungen ein „GEVER light“-Produkt erfüllen muss. Eines dieser Pilotprojekte beruht auf Open Source Software und versteht sich als „Bottom-up“-Umsetzung der GEVER-Vorgaben, wobei von konkreten Anwendungsfällen ausgegangen wird. Neben dem Bund (ISB) ist an diesem Projekt auch der Kanton Basel-Stadt beteiligt. Es wird ein Prototyp entwickelt, der als Anschauungsbeispiel für konkrete Vorhaben dienen, bei Bedarf aber auch zu einem lauffähigen „GEVER light“-Produkt weiter entwickelt werden kann.<sup>15</sup>

## Ausblick

Der hier gebotene problemorientierte Überblick richtete sich an ein Fachpublikum von Archivarinnen und Archivaren. In den zehn Jahren, seitdem der Arbeitskreis „Archivierung von Unterlagen aus digitalen Systemen“ besteht, haben sich Vorstellungen, die zunächst noch eher im Raum standen, verdeutlicht. Konvergenzen und mögliche Synergien wurden sichtbar. Der DOMEA-Ansatz – und sein schweizerisches Pendant GEVER – sind zumindest auf nationaler Stufe Bestandteil von eGovernment-Strategien und zugehörigen Architekturen geworden; auf den unteren Stufen des föderalistischen Staatsaufbaus beginnen sich ähnliche Tendenzen abzuzeichnen.

Ob die Zukunft umfassenden (und entsprechend geschlossenen) „GEVER-Anwendungen“ gehört, darf bezweifelt werden. Die Spirale technischer Innovationen wird sich weiter drehen, und im Spiel der Marktkräfte dürfte obenauf schwingen, was den Bedürfnissen der Endbenutzer am meisten entgegenkommt. Diesen Trends sind auch die Fachstandards staatlicher Stellen ausgeliefert. Es ist vorstellbar, dass in einer service-orientierten Anwendungsarchitektur der Zukunft bestimmte Aufgaben, wie das Registrieren beliebiger Informationsobjekte als Akten – und dahinter das längerfristige Archivieren –, von standardisierten Diensten übernommen und die erzeugten Unterlagen in spezialisierten (bei Bedarf auslagerbaren) Repositories verwaltet werden.

Dies alles wird noch Jahre dauern. Der Übergang vom Papier- zum digitalen Informationszeitalter muss als ein kulturelles Phänomen von säkularer Tragweite betrachtet werden. Für die Archivarinnen und Archivare dürfte dies kein Grund zu besonderer Besorgnis sein. Sind sie es doch gewohnt, vor weiten Zeithorizonten zu denken und zu handeln. Was sich heute in ersten Ansätzen abzeichnet, könnte der Auftakt zu einer Methodik der Überlieferungsbildung im digitalen 21. Jahrhundert werden.

<sup>15</sup> Das Projekt trägt den Namen PloneGov (abgeleitet vom Open Source CMS-Produkt Plone). Von den bisher vorherrschenden flächendeckenden Ansätzen der GEVER-Einführung hebt sich PloneGov insofern ab, als es sich an ein Zielpublikum vorwiegend kleiner, beweglicher Organisationen oder Verwaltungseinheiten wendet. Dem Vorhaben PloneGov zugrunde liegt die Vision, dass das Produkt als Gemeinschaftswerk mehrerer „early adapters“ ausgebaut und zum Nutzen aller Beteiligten kontinuierlich verbessert werden kann. Eine öffentlich zugängliche Projektdokumentation wird unter <http://www.plonegov.ch> aufgebaut.