

Staatsarchiv des Kantons Zug

Fortsetzung einer bewährten Strategie

Mit OpenGever auf dem Weg zum «Records Management 2.0»

Am 3. März 2009 beschloss der Regierungsrat des Kantons Zug die verwaltungsweite Ausbreitung der elektronischen Aktenführung. Der Auftrag dazu wurde dem Staatsarchiv erteilt. Mit dieser politischen Entscheidung wurde der mittlerweile zehnjährigen vorarchivischen Betreuung durch das Staatsarchiv ein neuer Impuls verliehen: Die bisherige Ausbreitung, die seit 2001 sukzessive in Kleinstprojekten ohne feste eigene Organisationsstruktur vonstatten ging und bis dato neben den Direktionssekretariaten rund ein Drittel aller aktenbildenden Stellen im Kanton abdeckt, wird nunmehr obligatorisch und soll aus einem ausgewachsenen Projekt heraus fortgesetzt werden. Diese politische Entscheidung bestätigt aber noch ein Weiteres: Die Sicherung der nachhaltigen Aktenbildung aus dem Staatsarchiv heraus.¹ Im Gegensatz zu anderen schweizerischen Kantonen liegt im Kanton Zug die Verantwortung für die Geschäftsverwaltung, das *Records Management*, beim Staatsarchiv. Mit dieser Organisation wird die Verbindung zur dauerhaften Archivierung, zur *Records Preservation*, kurz gehalten. Archivische Aspekte können so bereits bei der Aktenproduktion einfließen und führen nicht erst – nach Ablauf der mehrjährigen Aufbewahrungsfrist – bei der endgültigen Archivierung zu grossen Problemen. Die vorarchivische Betreuung erweist sich auch als ein entscheidendes Kriterium für die erfolgreiche Ablösung des Papiers durch elektronische Medien.

Klassisches Records Management

Mit der vom Regierungsrat beschlossenen Ausbreitung der elektronischen Aktenführung werden die gleichen Kernziele wie in der bisherigen Praxis verfolgt. Im Zentrum der Bemühungen steht eine trotz elektronischer Hilfsmittel transparente und nachvollziehbare Geschäftsverwaltung. Erreicht wird dieses Ziel durch die konsequente Kontextualisierung der elektronisch erstellten und verwalteten Dokumente: Es muss zu jedem Zeitpunkt im Lebenszyklus von Dokumenten klar ersichtlich sein, zu welchem Geschäft sie gehören, was ihr Inhalt ist, wie alt sie sind, wer sie erstellt und bearbeitet hat. Ihr inhaltlicher Werdegang muss

¹ S. dazu Urspeter Schelbert, Die Einführung einer elektronischen Geschäftsverwaltung bei der kantonalen Verwaltung als Teil der vorarchivischen Betreuung durch das Staatsarchiv. *Tugium* 18, 2002, 9–17.

² In der vorarchivischen Phase gehören die Geschäfte dem Aktenbildner. Danach gehen sie an das Archiv über.

³ An dieser Stelle müssen auch die eGovernment-Prozesse erwähnt werden.

über eine Versionskontrolle nachvollzogen werden können. Das die Dokumente beinhaltende Geschäft muss ebenfalls kontextualisiert werden: Es muss einen Titel tragen, verbindliche Datumsangaben aufweisen, Aufschluss darüber geben, wer in einem Amt dafür verantwortlich ist oder war, und schliesslich eine eindeutige Zuordnung zu den gesetzlichen Aufgaben des Aktenbildners besitzen. Sind verschiedene Amtsstellen in ein Geschäft involviert, so muss auch das nachgewiesen werden.

Diese Strukturelemente haben unmittelbar noch nichts mit der dauerhaften Archivierung der Geschäfte und ihrer Dokumente zu tun. Sie sind Teil des aktiven Lebenszyklus' des Geschäfts bzw. der Dokumente, der mit ihrer Erstellung beginnt und mit dem Ablaufen ihrer gesetzlichen Aufbewahrungsfrist endet, meist zehn Jahre nach Geschäftsabschluss. Erst dann erfolgt die Kassation oder Übernahme in das Staatsarchiv. Records Management ist keine archivische, sondern eine vorarchivische Disziplin.² Die hier beschriebenen klassischen Anforderungen an die Verwaltung von Geschäften erfordern an sich keine komplizierten Systeme und können mit isolierten Fachanwendungen erfüllt werden.

Neue Herausforderungen

Als Informatik- und als Organisationsdisziplin befindet sich Records Management in einem sehr dynamischen Entwicklungsumfeld. Eine wesentliche Triebfeder für die kontinuierliche Weiterentwicklung ist sicherlich die zunehmende Vernetzung. Ging es bislang darum, innerhalb *eines* Systems Informationen austauschen zu können – beispielsweise E-Mail oder Geschäftsverwaltung –, so wird es künftig vor allem darum gehen, ganze Prozessgruppen und Systeme miteinander zu verbinden. Mit dem Aufkommen des sogenannten Enterprise Content Managements (ECM) – zu deutsch «Unternehmensinhaltsverwaltung» – ist ein organisatorisch-technisch hochkomplexer Überbau entstanden, der Technologien umfasst, die zur Erfassung, Verwaltung, Speicherung, Bewahrung und Bereitstellung von Inhalten und Dokumenten zur Unterstützung organisatorischer Prozesse dienen. In einem solchen Umfeld ist das Records Management keine isolierte Disziplin mehr und muss sich in das erweiterte Spielfeld einbringen. Records Management wird Teil des ECM und dadurch zu einem strategischen Faktor. Nur so kann sichergestellt werden, dass die immer komplexeren Geschäftsprozesse³ ihre Infor-

mationen so verwalten und speichern, wie das in der Norm zum Records Management gefordert wird. Daraus folgt konsequenterweise, dass ECM-Systeme – und damit auch Records-Management-Systeme – künftig Service-orientierte Architekturen (SOAs) besitzen werden. Geschäfte können dann nicht nur im Dialog von Sachbearbeiter und Bildschirmoberfläche erstellt und verwaltet werden, sondern auch automatisiert – über Prozesse zwischen unterschiedlichen Systemen – gewissermassen über ein «Hinter-türchen» abgewickelt werden. Allerdings braucht es für ein derartiges Arrangement von ECM-Systemen standardisierte Schnittstellen, die den Datenfluss regeln. Für den Austausch von Records-Management-Informationen steht seit Juni 2010 der Standard eCH0039 in seiner definitiven Version zur Verfügung.⁴

Doch nicht nur die Grenzen der Records-Management-Systeme sind einem grundlegenden Wandel unterzogen, auch der eigentliche Gegenstand der elektronischen Geschäftsverwaltung selbst, das Dossier, unterliegt einer Entwicklung. Galt bislang die Papierform eines Geschäfts, bis hin zu dessen Archivierung, als Primat und die elektronische Repräsentation als gleichartige «Arbeitskopie», so wird sich dieses Verhältnis mit grosser Wahrscheinlichkeit wandeln. Ein Dossier wird dann eine digitale Datenstruktur sein, bestehend aus beschreibenden Metadaten und Primärdaten, den Dateien. Von einem solchen Dossier können nur noch gewisse Teile, einzelne Aspekte, auf Papier abgebildet werden, da dessen Datenstruktur komplex ist und weit über den dokumentartigen Aufbau eines Papierdossiers hinausgeht. So kann in der digitalen Welt beispielsweise ein Dossier aus beliebig vielen, beliebig verschachtelten Subdossiers bestehen, mit beliebig vielen anderen Dossiers

referentiell verknüpft werden und neben den eigentlichen Dokumenten auch Prozessanwendungen beinhalten. Ein solches Dossier mag äusserlich seinem papierförmigen Pendant zwar gleichen, hinsichtlich ihrer strukturellen Eigenschaften haben elektronisches und konventionelles Dossier aber nicht mehr viel gemeinsam. Dieser Paradigmenwechsel zusammen mit den anderen, neuartigen Anforderungen – etwa Integration in den Unternehmenskontext (ECM) oder Service orientierte Architektur mit offenen Schnittstellen – erlaubt es, von einer nächsten Generation des Records Managements, vom «Records Management 2.0» zu sprechen, das auch organisatorischen Neuerungen genügen muss. Hierzu sei das New Public Management (NPM), die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WVO) oder das Öffentlichkeitsprinzip genannt.

Projekt OpenGever

Nun hat der Regierungsrat mit dem eingangs erwähnten Beschluss vom 3. März 2009 nicht nur die bisherige Einführungspraxis des Records Management in der kantonalen Verwaltung bestätigt. Er hat mit seiner Entscheidung auch den neuen Anforderungen Rechnung getragen, indem er die Ablösung der bisherigen elektronischen Geschäftsverwaltung durch das Programm OpenGever gutgeheissen hat. Hinter dem Neologismus *OpenGever* verbergen sich die Begriffe *OpenSource* und *GEVER*.⁵ Das Programm ist eine

⁴ <http://www.ech.ch/vechweb/page?p=dossier&documentNumber=eCH-0039&documentVersion=2.00>.

⁵ GEVER ist eine Abkürzung des Organs Informatikstrategie Bund (ISB) und steht für **G**eschäfts**V**erwaltung. GEVER verbindet Prozessmanagement mit betrieblichem Informationsmanagement. <http://www.isb.admin.ch/themen/architektur/00078/>.

Abb. 1
Testversion OpenGever, Übersicht über das Ordnungssystem. Die Darstellung befindet sich noch in der Bereinigungsphase.

The screenshot shows the OpenGever web application interface. At the top, there is a navigation bar with the OpenGever logo and user information. Below this is a main menu with options like 'Arbeitsplatz', 'Ordnungssystem', 'Eingangskorb', 'Aufgaben', 'Journal', 'Kontakte', and 'GDG'. A search bar is also present. The main content area is titled '1.1. Allgemeines' and displays a list of documents. The list has columns for 'Aktuellezeichen', 'Titel', 'Status', 'Federführend', 'Beginn', and 'Ende'. The documents listed include various administrative and legal documents, such as 'TARMED-Taxipunktwert für das Zuger Kantonsspital', 'Februar-Dossier', and 'Richtlinien über die Bemessung von Beiträgen an forstliche Massnahmen'. The interface also shows a sidebar with a tree view of the 'Ordnungssystem' (Ordering System) structure, including categories like '1. Organisation', '2. Rechnungswesen', '3. Personal', '4. Infrastruktur', '5. Kernbereich 1', '6. Kernbereich 2', '7. Kernbereich 3', and '8. Statistiken'.

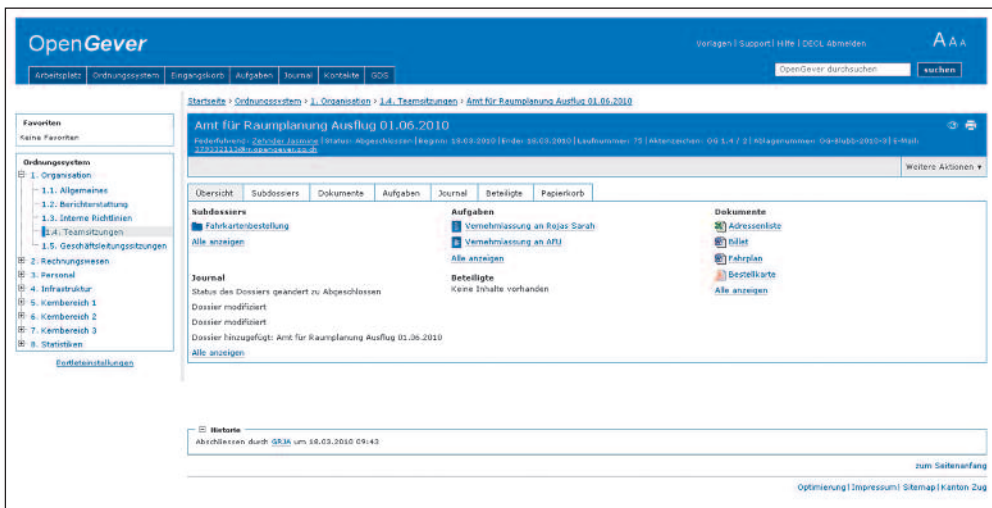


Abb. 2
Testversion OpenGever, Dossieransicht. Die Darstellung befindet sich noch in der Bereinigungsphase.

Neuentwicklung und gründet auf der Norm ISO 15489,⁶ auf einer Weiterentwicklung des Konzepts ELGAR 1.0⁷ sowie auf dem Standard I017.⁸ In OpenGever sind diese theoretischen Konzepte als quellenoffene⁹ Webapplikation realisiert, so dass das Records Management künftig mit einem herkömmlichen Web-Browser plattformunabhängig betrieben werden kann. Die Anwendung besitzt eine dreischichtige Architektur, bestehend aus einer Persistenz-

schicht, einer Applikationsschicht und einer Repräsentationsschicht. Die Schichten sind in sich wiederum streng segmentiert und entsprechen den einzelnen Mandanten.¹⁰ Durch diese für die technische Realisierung allerdings aufwendige Strukturierung ist eine nahezu beliebige Skalierbarkeit erreicht worden: OpenGever kann im einfachsten Fall auf einem einzigen System, im komplexesten Fall über mehrere geclusterte Systeme verteilt betrieben werden. Das Zusammenspiel zwischen den OpenGever-Mandanten erfolgt grundsätzlich referentiell, was bedeutet, dass die Dossiers jeweils im federführenden Mandanten gespeichert und die involvierten Mandanten referentiell beteiligt werden. Bei Bedarf können Dossiers oder Bestandteile davon auch kopiert werden. Die Authentisierung und Autorisierung können in OpenGever bei Bedarf an ein Identity-and-Access-Management-System (IAMS)¹¹ delegiert werden. Ebenso können die Benutzerdaten aus einem zentralen Verzeichnis (LDAP) abgerufen werden. Für die generelle Anbindung an Drittsysteme ist die standardisierte Dossierschnittstelle eCH0039 vorgesehen.

⁶ Internationale Norm zur Verwaltung von Schriftgut in öffentlichen und privaten Organisationen. <http://www.iso.org/iso/home.html>.
⁷ ELGAR steht für Elektronische Geschäfts- und Aktenführung im Kanton Basel-Stadt. <http://www.plonegov.ch/dokumentation>.
⁸ GEVER-Metadaten der ISB (Informatik Strategie Bund). <http://www.isb.admin.ch/themen/standards/alle/03228/index.html>.
⁹ Weitere Informationen unter <http://www.opengever.ch>.
¹⁰ Mandant steht in diesem Zusammenhang für eine abgeschlossene Körperschaft, die ihre Unterlagen autonom verwaltet. In einer öffentlichen Verwaltung entspricht ein Mandant üblicherweise einem Amt.
¹¹ Dabei handelt es sich um ein strategisches Drittsystem, welches verwaltungsweit die Anmeldung und Berechtigung von Mitarbeitern an Systemen aufgrund des Anstellungsverhältnisses regelt.

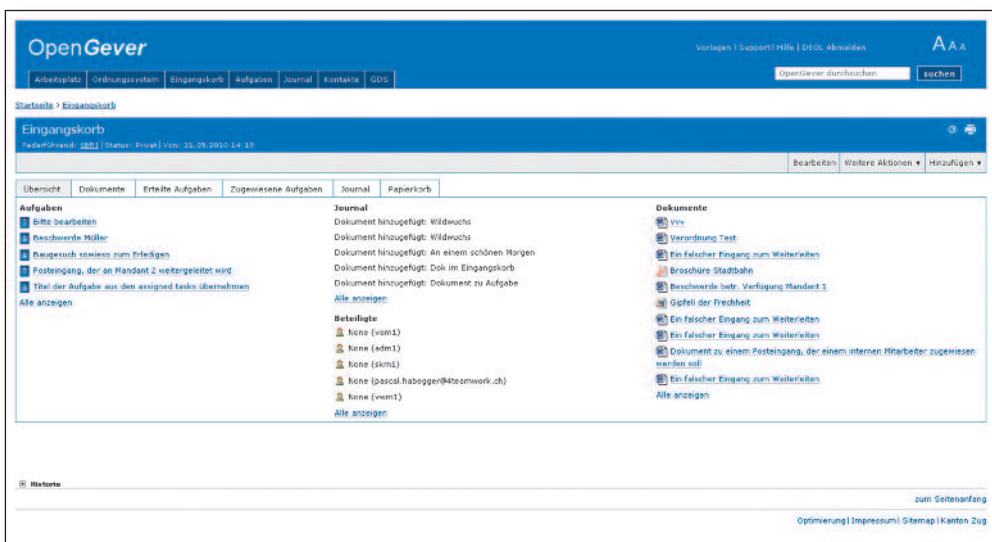


Abb. 3
Testversion OpenGever, Eingangskorb. Die Darstellung befindet sich noch in der Bereinigungsphase.

Die Leitung des «Projekts OpenGever» ist beim Staatsarchiv angesiedelt. Im Kernteam sind neben der Fachstelle für Records Management auch das kantonale Amt für Informatik und Organisation (AIO), der Hersteller 4teamwork GmbH sowie der ORACLE-Service-Provider PARALLEL Informatik AG eingebunden. Gegenwärtig befindet sich das Projekt in der Pilotphase. Gegen Ende 2010 wird dann die eigentliche Migration und Ablösung des bisherigen Geschäftsverwaltungssystem ins Auge gefasst. Die verwaltschaftsweite Ausbreitung soll unmittelbar darauf folgen und bis Ende 2011 abgeschlossen sein.

Der weitere Projektverlauf hängt gegenwärtig von drei Erfolgsfaktoren ab: der Benutzerakzeptanz, der Integration von OpenGever in die bestehende IT-Topologie des Kantons und schliesslich der Migration der bestehenden Geschäftsdaten. Aus diesem Grund wird der Pilotphase eine «kleine» Migration vorangestellt, um einerseits den Pilotämtern eine repräsentative Datenmenge bereitzustellen und andererseits die finale Migration unter Laborbedingungen vorgängig durchzuspielen. Die für die Benutzerakzeptanz notwendige Ergonomie wird mit den Pilotämtern zusammen festgelegt und laufend in die Pilotversion von OpenGever eingearbeitet. Um die optimale Konfiguration zwischen den Systemkomponenten zu finden, wird OpenGever bereits in dieser Phase in der definitiven Umgebung betrieben. Schliesslich wird in der Pilotphase auch der organisatorische Betrieb von OpenGever aufgegleist, um

den Anforderungen der nachfolgenden Ausbreitung gewachsen zu sein. Die Pilotphase soll bis Ende 2010 abgeschlossen sein.

Ausblick

Gelingt dieses Projekt, so steht Interessenten eine mächtige Alternative zu herkömmlichen Records-Management-Systemen zur Verfügung. Da OpenGever unter der GNU General Public License¹² entwickelt worden ist, entfallen Lizenzkosten, so dass auch Körperschaften mit vergleichsweise kleinen Budgets eine vollwertige Geschäftsverwaltung betreiben können. Das dem verwendeten Lizenzmodell zugrunde liegende Copyleft¹³ begünstigt das Entstehen einer Community rund um OpenGever, die ihre Kompetenz in die Weiterentwicklung des Programms dynamisch einbringen kann. So kann der Impuls, der aus dem Regierungsratsbeschluss vom 3. März 2010 hervorgegangen ist, nachhaltig verankert werden. Damit wäre sicherlich ein entscheidender Schritt getan hin zur Bewältigung der Herausforderungen, die durch die rasanten technologischen und rechtlichen Entwicklungen auf die Verwaltung und Überlieferung von schriftlichem Wissen zukommen werden.

Olivier Debenath

¹² <http://www.gnu.org/licenses/gpl.html>.

¹³ Das Copyleft verwendet das Urheberrecht, um eine unbeschränkte Verbreitung von Kopien und veränderten Versionen eines Werkes für immer sicherzustellen.