

# Anforderungen an die Aktenführung in konventionellen und digitalen Informations- und Kommunikationssystemen

Von NIKLAUS BÜTIKOFER

Im Sommer 1997 hat die schweizerische Regierung den Auftrag erteilt, erstmals in der Geschichte der schweizerischen Bundesverwaltung Vorschriften für das Bilden von Akten auszuarbeiten. Was bisher mehr oder weniger selbstverständlich und traditionsgegeben war, ist mit dem Aufkommen der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien zu einem grossen Problem geworden, das nach klarer, einheitlicher Regelung ruft. Die Maßnahme der Regierung ist die unmittelbare Folge eines Berichtes der Verwaltungskontrollstelle über den Einsatz digitaler Technologien. Darin erkannte die Kontrollstelle grosse Mängel und Risiken in bezug auf die Vollständigkeit, Rechtsgültigkeit und langfristige Archivierbarkeit von digitalen Unterlagen.

Diese Probleme sind allerdings schon längere Zeit bekannt. In der schweizerischen Bundesverwaltung sind bereits Ende der 1980er Jahre auf Initiative des Schweizerischen Bundesarchivs elektronische Geschäftsverwaltungssysteme konzipiert und realisiert worden. Diese Systeme unterstützen die Verwaltung von Akten, Geschäften und Terminen. Die Akten selber werden dabei aber immer noch in Papierform geführt. Diese Geschäftsverwaltungssysteme konnten sich in Registraturen und Stabsdiensten in größerer Zahl durchsetzen, aber die grössten Herausforderungen der Digitalisierung blieben noch verdeckt. Erst mit der vollständigen Vernetzung der meisten Arbeitsplätze, mit dem Einsatz von Imaging- und Dokumentenverwaltungssystemen wurde den meisten Beteiligten klar, dass die papiergebundene Aktenführung nicht einfach in elektronische Informationssysteme überführt werden kann, indem einzelne marktübliche Anwendungen nebeneinander geschaltet werden.

Dies ist die eine Seite der aktuellen Problemlage; die andere sind die aktuellen Fragen um die Rolle der Schweiz während des Zweiten Weltkrieges, welche ganz exemplarisch die Bedeutung und langfristige Notwendigkeit der aktengestützten Rechenschaftsfähigkeit zeigen. Hier ist nicht nur der Staat gefordert, mehr als fünfzig Jahre nach den Ereignissen aufzuzeigen, was getan und was unterlassen worden ist, und zwar vielfach im konkreten Einzelfall. Der Staat und natürlich auch private Unternehmen müssen aber auch ihren jeweiligen Informationsstand nachweisen, wenn gefragt wird, was die verantwortlichen Akteure beispielsweise zu einem bestimmten Zeitpunkt über den Holocaust gewußt haben, als sie einzelne Flüchtlinge wegwiesen, oder was sie über die Herkunft des Goldes, das sie handelten, wissen konnten. Diese Art Fragen dürften auch in Zukunft über unsere heutige Gegenwart gestellt werden, und sie können nur auf der Grundlage von verlässlichen und vollständigen Akten beantwortet werden.

Der Auftrag der Regierung, Vorschriften für die Aktenführung zu entwerfen, wurde einer Arbeitsgruppe unter Federführung des Schweizerischen Bundesarchivs übertragen. Der konkrete Auftrag enthielt verschiedene Elemente, welche in ihrer Zusammenstellung das Problemfeld, in dem sich die Aktenführung in der öffentlichen Verwaltung heute befindet, gut umreißt:

- Die Handlungen und Entscheide der Verwaltung müssen zuverlässig und vollständig nachvollziehbar sein.
- Die Authentizität und die langfristige Archivierbarkeit der Unterlagen muss gesichert sein.
- Die Vorschriften müssen in konventionellen und digitalen Systemen gleichermaßen anwendbar sein.
- Die Vorschriften müssen auf pragmatische Weise und ohne zusätzliche Ressourcen umsetzbar sein. Dabei soll das Problem der Akzeptanz genügend beachtet werden.

Die Ausarbeitung und Festsetzung von Normen ist, zumindest in der Schweiz, ein längerer Prozeß mit verschiedenen Konsultationsverfahren, die sicherstellen sollen, dass die Normen in das bestehende Normgefüge passen und von den Betroffenen auch getragen werden. Der vorliegende Beitrag ist deshalb erst eine Art Zwischenbericht über Vorarbeiten.

Bisher existierte in der Schweizerischen Bundesverwaltung keine allgemein verbindliche Regelung über die Aktenführung. Verschiedene Gesetze setzen zwar implizit eine angemessene schriftliche Aktenführung voraus, aber der Grundsatz selber und daraus abgeleitete Vorschriften sind bisher nirgendwo verbindlich festgehalten. Die einzelnen Verwaltungseinheiten waren deshalb frei, ihre eigenen Organisations- und Verfahrensvorschriften zu schaffen oder aber die gesamte Schriftgutverwaltung ohne ausdrückliche Regeln sich selber zu überlassen.

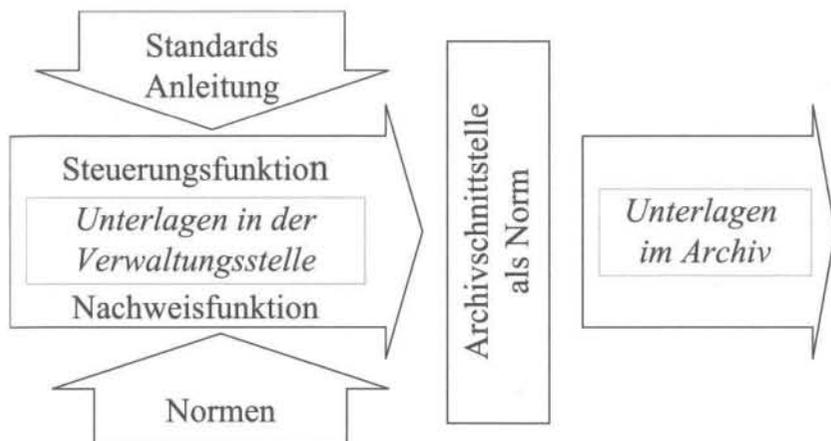
Wenn man in einem bisher kaum geregelten Bereich verbindliche Normen erlassen will, stellen sich eine ganze Reihe von Fragen: Welche Ziele sollen mit der Normierung erreicht werden? Sind Normen überhaupt der geeignete Weg, um die Probleme zu lösen, oder sind andere Instrumente besser? Was genau muss normiert werden und wie detailliert müssen die Normen sein?

Die Ziele der Normierung sind im oben erwähnten Auftrag in groben Zügen vorgegeben. Wenn man die Aktenführung in stark vereinfachender Form auf zwei Hauptfunktionen reduziert, nämlich auf die Steuerungs- und die Nachweisfunktion, dann beschränken sich die Normierungsziele auf die Nachweisfunktion. Die Aktenführung soll das Verwaltungshandeln in seinem Kontext nachvollziehbar und zuverlässig überprüfbar machen.

Wie die Steuerungsfunktion<sup>1</sup> von Akten in einem konkreten Umfeld umgesetzt und genutzt wird, soll Sache der Verwaltungseinheit bleiben. Sie soll entscheiden können, wie sie die Aktenführung einsetzen will, um die Bearbeitung von Geschäften zu unterstützen und zu steuern. Anleitungen und Standards sind hier das

---

<sup>1</sup> Der Begriff Steuerungsfunktion schliesst hier auch die instrumentelle Funktion der Unterlagen für die Geschäftsbearbeitung mit ein. Unterlagen dienen ja nicht nur zur Steuerung, sondern vorwiegend als Instrumente für die Bearbeitung und Ausführung von Aktivitäten.



geeignete Instrument, um Verbesserungen zu bewirken. Allerdings sind die Steuerungs- und die Nachweisfunktion zu einem hohen Grad voneinander abhängig, und die Normierung der Nachweisfunktion wird den Spielraum für die Gestaltung der Steuerungsfunktion einengen. Dabei ist aber darauf acht zu geben, dass diese Steuerungsfunktion nicht wesentlich behindert wird; sie ist es nämlich, die in der täglichen Arbeit im Vordergrund steht. Versuche, Normen zur Nachweisfunktion isoliert von der Steuerungsfunktion in konkrete Systeme umzusetzen, schlugen fehl.

Hinzu kommt noch ein weiterer Normierungsbedarf, der im Auftrag auch angesprochen ist, nämlich die Archivierungsschnittstelle. Geht man davon aus, dass die als archivwürdig ermittelten Unterlagen in ein zentrales Archiv überführt werden, dann muss dieses zentrale Archiv die Übernahmeschnittstelle klar und in allen Einzelheiten normieren, damit es die Unterlagen in einer Form erhält, die einheitlich und für die Langzeitarchivierung geeignet ist. Diese Schnittstellen-Norm ist besonders bei digitalen Unterlagen unerlässlich. Allerdings ist es sinnvoll, diese Schnittstellen-Spezifikation von der Aktenführungsnorm zu trennen, weil es sich um einen anderen Typus von Normen handelt.

Zu klären ist weiter, was mit dem Begriff Aktenführung alles in die Normierung eingeschlossen werden soll. Umfasst er jeglichen Umgang mit Unterlagen, angefangen bei ihrer Erstellung, über ihre Kommunikation bis zu ihrer Archivierung oder Kassation? Oder ist es sinnvoller, nur die eigentlichen Kommunikationsvorgänge bzw. deren Aufzeichnung zu normieren, weil nur sie über das einzelne Subjekt hinaus wirksam sind?

Im folgenden verstehe ich unter Aktenführung die Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen und die Aufbewahrung und Nutzung dieser Aufzeichnungen bis zum Zeitpunkt der Anbietung an das zuständige Archiv. Unter einem einzelnen Geschäftsvorgang verstehe ich einen Bearbeitungsschritt im Rahmen eines Geschäfts, der aus einem Informationsaustausch zwischen zwei oder mehr Personen, zwischen einer Person und einem Informationsspeicher oder zwischen zwei In-

formationsspeichern besteht.<sup>2</sup> Dabei beschränkt sich die Aktenführung auf die Vorgänge innerhalb des jeweiligen Informationssystems. Sobald eine Information dieses System über in der Regel genau definierte „Tore“ verläßt, ist sie nicht mehr Gegenstand der Aktenführung. Damit sind auch die Probleme der Sicherheit und des Schutzes bei der Übertragung und damit auch die Frage nach Verschlüsselungssystemen aus der Aktenführung ausgeklammert. Diese werden sinnvollerweise als Probleme der Kommunikation mit deren eigenen organisatorischen und technischen Besonderheiten behandelt. Dies bedeutet nicht, dass Sicherheit und Schutz der jeweiligen Informationssysteme, in denen Akten geführt werden, nicht auch wesentlich sind. Diese können aber mit anderen Mitteln erwirkt werden als in offenen Kommunikationssystemen.

Die Normierung soll sich ausserdem auf Anforderungen beschränken, die generalisierbar sind. Der Vorschriftentext muss aber darauf hinweisen, dass besondere gesetzliche Bestimmungen für bestimmte Aufgabenbereiche weitergehende Anforderungen an die Aktenführung stellen können.

Weiter sollten Vorschriftentexte auch einen Zweckartikel enthalten, der einerseits begründet, wozu die Vorschriften dienen, und andererseits bei Auslegungsschwierigkeiten eine Interpretationshilfe liefert. Ein solcher Artikel könnte unter Berücksichtigung der Schweizerischen Rechtssprache etwa lauten: *Die Aktenführung dient der kontinuierlichen und rationellen Verwaltungsführung sowie der Rechtssicherung. Sie befähigt ferner die Verwaltungseinheiten über ihre Geschäftsführung Rechenschaft abzulegen.*

Die Vorschriften bestehen im Kern aus zwei Grundsätzen, welche die Basis für alle weiteren Artikel abgeben:

1. Die Geschäftsführung stützt sich auf die ordnungsgemäße Aktenführung ab. Diese besteht aus der systematischen Aufzeichnung von Geschäftsvorgängen sowie der Verwaltung und Archivierung der dabei entstandenen Unterlagen.
2. Die aufgezeichneten Unterlagen müssen vollständig und verlässlich sein und die einzelnen Geschäfte in ihrem Aufgabenzusammenhang eindeutig nachweisen und rückverfolgbar machen.

Der letzte Grundsatz enthält die zentralen Elemente der Vollständigkeit und Verlässlichkeit, die weiter ausgeführt werden müssen.

Die Vollständigkeit hat zwei Dimensionen:

1. Alle Geschäfte und Aktivitäten müssen aufgezeichnet und Ausnahmen eindeutig bestimmt werden.
2. Jede Aufzeichnung als solche muss vollständig sein. Sie gilt als vollständig, wenn sie folgende Elemente enthält:
  - Eindeutiges Kennzeichen, zum Beispiel in Form einer Identifikations-Nummer,
  - Autor, Absender und Empfänger,

<sup>2</sup> Diese Definition lehnt sich an diejenige an, welche David *Bearman* zum Begriff der *transaction* entwickelt hat. Vgl. David *Bearman*: The physical archives and the virtual archives. In: Proceedings of the 13th International Congress on Archives. Beijing, 2-7 September 1996. Archivum 43 (1997) S. 150-167.

- Zeit und Ort der Entstehung und der Übertragung vom Absender zu den Empfängern,
  - Weg und Stand der Übertragung, das heisst das gewählte Kommunikationsnetz und die Rückmeldungen vom entsprechenden Kommunikationsdienst wie beispielsweise „abgeschickt“, „fehlgeschlagen“ etc.,
  - Betreff bzw. Gegenstand und Art des Geschäfts oder der Aktivität,
  - Inhalt und dessen Form,
  - Kontext als Verknüpfung der Aktivität mit dem zugehörigen Geschäft,
  - Kontext als Verknüpfung von Aktivität und Geschäft mit einem Ordnungsschema, welches die Aufgaben der Verwaltungseinheit widerspiegelt,
  - Schutzstufe.
- Nur bei digitalen Aufzeichnungen:
- Daten, welche die Unverfälschtheit der Unterlagen erkennen lassen,
  - Daten, welche die Reproduzierbarkeit der Aufzeichnung gewährleisten.

Diese Elemente müssen noch näher geprüft werden, um sicherzustellen, dass sie sowohl im papiergestützten wie auch im digitalen Umfeld für die Nachweisbarkeit und Rückverfolgbarkeit notwendig bzw. ausreichend und klar bestimmbar sind.

Die Verlässlichkeit der Aufzeichnungen gilt dann als ausreichend, wenn die Aufzeichnungen

- in einem geregelten und dokumentierten Verfahren entstanden sind,
- Inhalt und Struktur von Aktivität und Geschäft korrekt in der Form, in der sie dem Absender zugänglich war, wiedergeben,
- in einem Informationssystem entstanden sind, das zuverlässig und sicher funktioniert, das heißt dessen Arbeitsweisen dokumentiert und protokolliert sind, und dessen Systemkomponenten regelmäßig unterhalten und geprüft werden,
- von identifizierten und berechtigten Autoren und Absendern stammen,
- vor unbefugtem Zugriff (Einsicht, Kopierung Veränderung, Löschung) angemessen geschützt sind.

Die Nachvollziehbarkeit ist aber allein durch die Erfüllung dieser Anforderungen an die Vollständigkeit und Verlässlichkeit noch nicht garantiert. Dazu gehören noch eine Reihe weiterer im Folgenden erläuterte Elemente.

In einzelnen Geschäftsbereichen, in denen Aufzeichnungen besonders wichtige oder besonders heikle Informationen enthalten, kann es sinnvoll und nötig sein, dass jede weitere Verwendung einer Aufzeichnung protokolliert wird. Bei allen Aufzeichnungen muss aber mindestens deren Migration in neue Systeme sowie deren Archivierung bzw. Kassation dokumentiert werden.

Der Kontext einer Aktivität oder eines Geschäfts ist durch die Verknüpfung mit einem Ordnungsschema allein noch nicht ausreichend gesichert. Das gesamte Korpus der aufgezeichneten Unterlagen einer Verwaltungsstelle bildet den Kontext, denn einzelne Aufzeichnungen lassen sich nur auf dem Hintergrund einer Vielzahl anderer Aktivitäten und Geschäfte angemessen verstehen.

Aufzeichnungen müssen vor allem auch benutzbar und verstehbar sein und zwar auf Dauer. Daraus leiten sich Anforderungen ab wie:

- Alle Elemente einer Aufzeichnung werden als logische Einheit verwaltet und können als solche eingesehen werden.

- Die Unterlagen können während der ganzen Aufbewahrungsdauer innert nützlicher Frist aufgefunden und mit ihren Kontextverknüpfungen eingesehen werden.
- Kopien der Unterlagen können bei Bedarf erstellt werden, ohne dass die ursprüngliche Aufzeichnung dadurch verändert wird. Kopien müssen als solche erkennbar sein.

Vorschriften enthalten ja in aller Regel nicht nur auf den Gegenstand bezogene Anforderungen, sondern bestimmen auch den jeweiligen Geltungsbereich und die Verantwortlichkeiten für die Umsetzung und Kontrolle.

Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Aktenführung sollte unbedingt der Leitung einer Verwaltungseinheit übertragen werden. Nur so erhält die Aktenführung einen angemessenen Stellenwert. Die einzelnen Aufgaben und Abläufe in der Verwaltungseinheit sowie die spezifischen Verantwortlichkeiten der Beteiligten sollten in internen Organisationsvorschriften festgehalten werden. Diese müssen laufend überprüft und angepaßt werden. Ausserdem müssen alle Beteiligten so ausgebildet sein, dass sie ihre Aufgaben in der Aktenführung verantwortlich wahrnehmen können.

Damit sollte die Aktenführung mit Normen genügend abgedeckt sein. Ob der Detaillierungsgrad für Vorschriften angemessen ist, hängt davon ab, auf welcher Ebene der Gesetzeshierarchie die Vorschriften erlassen werden können. Dabei kann die Faustregel befolgt werden, dass je höher in der Hierarchie eine Norm angesiedelt ist, umso allgemeiner, aber dennoch präzise, muss sie formuliert sein, weil sie nur mit erheblichem Aufwand an neue Anforderungen beispielsweise im technischen Bereich angepaßt werden können. Allzuviele technische Details würden zusätzlich Umsetzungsversuche nötig machen, um sicherzustellen, dass sie wirklich anwendbar sind.