



Protokollauszug vom

25.11.2009

Stadtkanzlei / Stadtarchiv und Departement Finanzen / IDW:

Records Management und elektronische Archivierung / Einführung ERMS und ELAR

SR.09.1556-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Das **Vorgehensmodell** für die Einführung von ERMS (Elektronisches Records Management System) und ELAR (Elektronische Langzeit-Archivierung) wird gemäss Begründung zustimmend zur Kenntnis genommen. Die Genehmigung der einzelnen Elemente bleibt vorbehalten.
2. Zur Förderung, Koordination und Begleitung der Records Management-Aktivitäten in der Stadtverwaltung wird als **Begleitgruppe Records Management** die Departementssekretären/innen-Konferenz eingesetzt.
Die Begleitgruppe tagt im Rahmen der Sitzungen der Departementssekretären/innen-Konferenz unter dem Vorsitz des Stadtschreibers. Nach Bedarf können zu ihren Beratungen weitere Fachpersonen aus der Stadtverwaltung beigezogen werden.
3. Die Stadtkanzlei / Stadtarchiv wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den IDW und unter Einbezug der Begleitgruppe Records Management eine **Records Management Richtlinie** gemäss Vorgehensmodell zu erarbeiten und dem Stadtrat bis Ende 2010 zum Erlass zu unterbreiten.
4. Die Stadtkanzlei / Stadtarchiv und die IDW werden gemeinsam beauftragt, die Unterlagen für die Ausschreibung eines **Elektronischen Records Management Systems** (ERMS) zu erarbeiten und dem Stadtrat ebenfalls bis Ende 2010 für die Eröffnung des Submissionsverfahrens Antrag zu stellen.

5. Mitteilung (mit Begründung) an: alle Departemente, Stadtkanzlei, Stadtarchiv, Informatikdienste, Mitglieder der Begleitgruppe gemäss Ziffer 2, Fachstelle Beschaffungswesen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:



A. Frauenfelder

Begründung:

Vorgeschichte

Im Umfeld des Stadtratsentscheids vom Sommer 2006 (SRB vom 21.06.2006-1036), für die Winterthurer Verwaltung eine elektronische Geschäftsverwaltung einführen zu wollen, sind zwei externe Studien von Zöller & Partner zum Thema Dokumentenmanagementsystem sowie von Peter Toebak zur elektronischen Archivierung und Records Management erstellt worden,¹ von denen die letztere u. a. zur Erkenntnis geführt hat, dass elektronische Archivierung mit einem geregelten Records Management-Prozess zu verbinden ist. Dies wiederum führte im Februar 2009 zur Schaffung einer Fachstelle Records Management und elektronische Archivierung, angesiedelt im Stadtarchiv (StAW). Dem Stadtarchiv obliegt von Gesetzes wegen die Aufgabe, die Stadtverwaltung in Fragen der Aktenablage zu beraten und zu unterstützen.² Die erwähnte Fachstelle ist damit beschäftigt, zusammen mit den IDW ein Records Management-Programm zu entwickeln, das aufzeigt, wie die physische und elektronische Archivierung – und damit zwingend verbunden auch die physische und elektronische Aktenführung – organisatorisch und technisch für die Stadtverwaltung Winterthur in Zukunft aussehen könnte. Dieser Antrag beruht auf der an der Donnerstagssitzung des Stadtrats vom 1. Oktober 2009 vorgestellten Präsentation (s. Beilage). Bei der redaktionellen Aufbereitung und der Detailanpassung haben einzelne Bezeichnungen insbesondere im Beschluss 2 wie auch die Nummerierung der Beschlüsse geändert. Das Grundkonzept ist unverändert geblieben.

Rechtliche Grundlagen

Das Stadtarchiv (StAW) ist als Teil der Winterthurer Stadtverwaltung dem Stadtschreiber und in letzter Instanz dem Stadtrat und dem Grossen Gemeinderat unterstellt. Als öffentlich-rechtliches Archiv befolgt es das *Archivgesetz des Kantons Zürichs* vom 24. September 1995, die zugehörige *Archivverordnung* vom 9. Dezember 1998 sowie das *Gesetz über die Information und den Datenschutz* (IDG) vom 12. Februar 2007 mit der zugehörigen *Verordnung über die Information und den Datenschutz* (IDV) vom 28. Mai 2008. Vor dem Gesetz ist das StAW dem Staatsarchiv Zürich gleichgestellt.

Intern sind das *Reglement des Stadtarchivs Winterthur* vom 2. Oktober 1981 sowie die *Gebührenordnung* aus dem Jahre 2005 massgebend. Belange des Records Managements werden darin nur am Rande berührt und sollen in einer neuen Records Management-Richtlinie (vgl. Beschluss 3) geregelt werden.

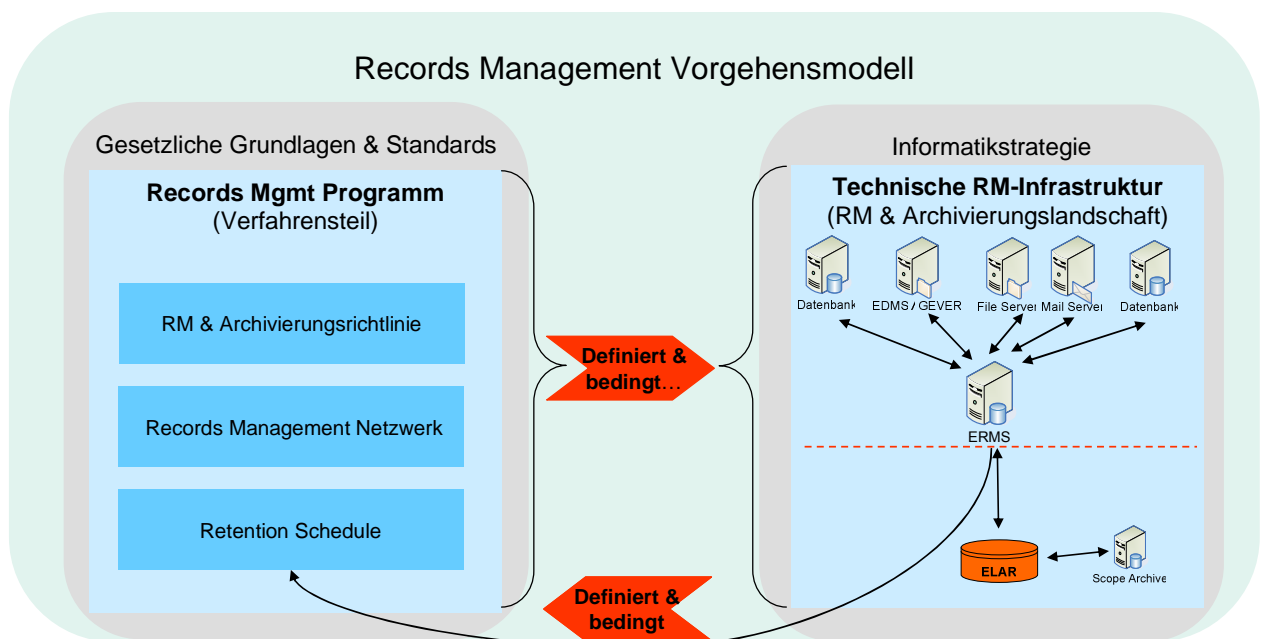
¹ Zöller & Partner GmbH: ECM-/DMS-Strategiepapier Stadt Winterthur, 31.03.2006 und Toebak Dokumenten Management und Archivierung GmbH: Vorstudie ELAR: Management und Archivierung elektronischer Unterlagen der Stadt Winterthur. Bericht zu Grundlagen, Handlungsbedarf und Vorgehensweise, 25.03.2007.

² Archivverordnung §12.f.

Bezüglich Records Management liefern Archivgesetz und -verordnung drei entscheidende Grundlagen, die für die erfolgreiche Umsetzung eines Records Management-Programms von grösster Wichtigkeit sind. Das Archiv wird durch den § 15 der Archivverordnung ermächtigt, für die Anbietung und die Übernahme von Akten Weisungen zu erlassen (vgl. Beschluss 3), und den öffentlichen Organen ist in § 7 derselben Verordnung vorgeschrieben, dass sie Ablageverantwortliche bezeichnen müssen. Zudem haben öffentliche Organisationen Registraturpläne und Verzeichnisse zum Zweck der Erschliessung ihrer Akten zu führen (Archivverordnung § 8, Abs. 4). Die Dienststellen sind verpflichtet, ihre Akten mit Registern (inkl. elektronische) dem StAW zur Übernahme anzubieten, wenn sie die Akten nicht mehr benötigen, in der Regel spätestens 10 Jahre nach diesem Zeitpunkt (Archivgesetz § 8 Abs. 1).

Zu Beschluss 1: Vorgehensmodell

Das Records Management-Programm, wie es für die Winterthurer Stadtverwaltung bereits skizziert ist, besteht aus den beiden Hauptblöcken "Records Management Programm", das Verfahrensregeln definiert sowie der "technischen Infrastruktur", die die Umsetzung der Verfahrensregeln vor allem im elektronischen Umfeld zu ermöglichen versucht. Das RM-Programm seinerseits besteht aus folgenden, in der nachstehenden Grafik links aufgelisteten Elementen:



Records Management Richtlinie: Sie fasst im Wesentlichen die im Verfahrensteil (RM Programm) und technischen Teil definierten Massnahmen zusammen. Sie wird grob folgende Punkte umfassen:

- Gegenstand, Zweck und Geltungsbereich
- Rechtsgrundlagen; referenzierte Standards; andere interne Beschlüsse oder Richtlinien
- Grundsätzliches Bekenntnis zur Umsetzung von RM-Praktiken („Policy Statement“)
- Generischer Lebenszyklus eines Records³
- Records Management und Archivierungslandschaft der Stadt Winterthur
- Rollen und Verantwortlichkeiten
- Records Management-Programm: Prozesse & Abläufe, Retention Schedules (Aufbau und Funktionsweise), Standard-Metadaten, Ablagen, Ablieferungsbedingungen etc.)

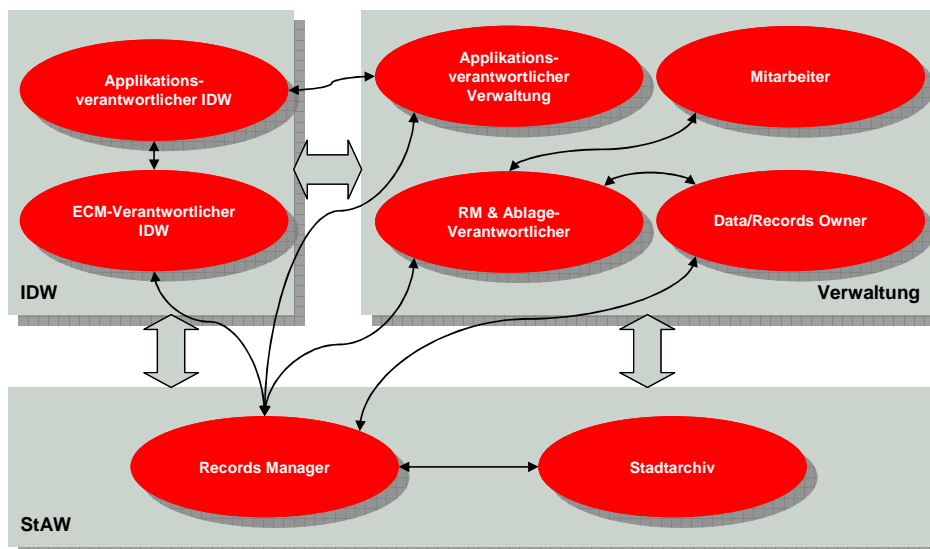
³ Records (Akten, Schriftgut, Unterlagen) sind Informationen, die unabhängig von der Art des Informationsträgers bei der Geschäftstätigkeit erstellt, empfangen, verwendet und abgelegt werden. Dazu gehören auch alle Hilfsmittel und ergänzenden Daten (z.B. Metainformationen, Historisierungsdaten), die für das Verständnis dieser Informationen, deren Nutzung, Bewirtschaftung und Darstellung notwendig sind.

- Technische Hilfsmittel / Systeme
- Zugriff, Sicherheit
- Regelung bezüglich Archivierung/Vernichtung von Records
- Auditierung / Sanktionierung
- Weiterführende Informationen / Verweise
- Definitionen / Glossar

Records Management Netzwerk

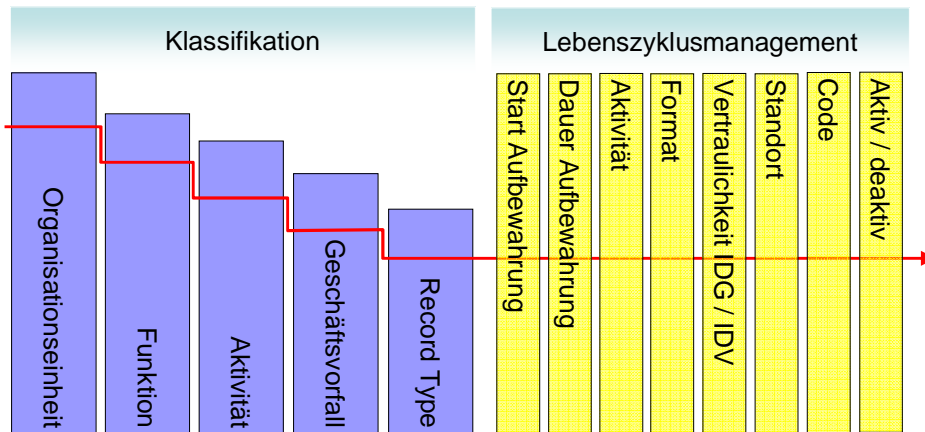
Für die Umsetzung eines Records Management Programms (Logik) und das Betreiben der technischen Hilfsmittel (Systeme) ist ein Records Management Netzwerk von zentraler Bedeutung. Der Records Manager funktioniert dabei als Katalysator und treibende Kraft. Er diskutiert mit den Ansprechpersonen dieses Netzwerks spezifische Fragen, die zur Umsetzung des Records Management Programms beitragen.

Die folgende Übersicht zeigt die zu definierenden Funktionen und Verantwortlichkeiten, die jedoch durch bereits bestehende Stellen ausgefüllt werden können. Von zentraler Bedeutung wird dabei die Rolle der Records Management- und Ablageverantwortlichen sein, welche überdies gemäss Archivverordnung § 7 in den Verwaltungen zu etablieren ist.



Records Retention Schedule ("Registaturplan")

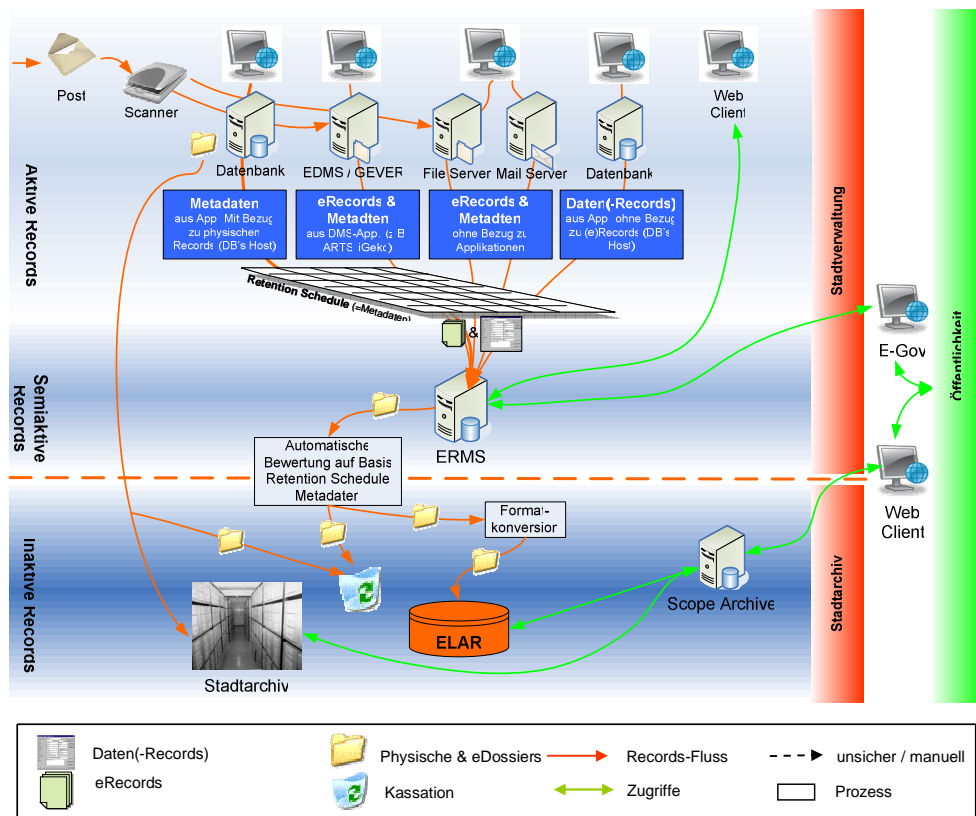
Ein Retention Schedule ist ein formales Dokument, das die funktionale Klassifikation von Records entlang von Geschäftsvorfällen mit Regeln des Lebenszyklusmanagements verbindet und für jeden **Geschäftsvorfall** einen **Lebenszyklus** festlegt. Um auch in Zukunft eine geordnete Bewirtschaftung von Records sowie eine Übergabe derselben ans StAW zu ermöglichen, ist für jede Dienststelle ein Retention Schedule zu erstellen, der auf einer gemeinsamen Vorlage beruht. Der Retention Schedule funktioniert als Strukturierungs- und Steuerungselement über die Grenzen von Medienbrüchen und Ablagen hinweg. Zentral dabei ist die Bündelung von Records in einem **Dossier**, um die Records-Inhalte in eine gegenseitige Relation zu setzen (Evidenz).



ERMS (Elektronisches Records Management System)

Die Erstellung und Verarbeitung von Records in elektronischer Form zwingt die Stadtverwaltung dazu, aufbauend auf den im Records Management Programm formulierten Spielregeln eine technische Systemlandschaft und organisatorische Richtlinien zur Verfügung zu stellen, welche jedem Mitarbeitenden der Stadtverwaltung eine zweckmässige und zumutbare Umsetzung des Records Management Programms erlaubt. Primär zielt ein ERMS darauf ab, gleiche Bedürfnisse seitens der Verwaltungsmitarbeitenden durch ein Einheitssystem abzudecken.

Folgende Darstellung zeigt die mögliche Mittelstellung eines ERMS zwischen den verschiedenen Applikationen des täglichen Gebrauchs und dem elektronischen Archiv unter der alleinigen Kontrolle des Stadtarchivs.



Zu Beschluss 2: Begleitgruppe

Vorhaben, wie die Implementierung eines Records Management Programms, bedürfen neben akribischer Kleinarbeit an der Basis auch der Unterstützung durch die leitenden Gremien einer Organisation. Zu diesem Zweck wird eine periodisch tagende **Begleitgruppe** eingesetzt, die im bereits bestehenden Gefäss der Departementssekretären/innen-Konferenz besteht. Sie unterstützt die Records Management-Fachstelle und die IDW in politischen und fachlichen Belangen, dient als Diskussionsplattform und "Fiebermesser" für die Bedürfnisse und Anliegen der Verwaltung. Sie dient dem Stadtrat zudem als Ansprechpartner bezüglich der Records Management Aktivitäten in der Stadtverwaltung.

Der Informatik-Lenkungsausschuss (ILA) wird an seinen ordentlichen Sitzungen durch das Stadtarchiv und die IDW regelmässig über den Projektstand informiert.

Zu Beschluss 3: Records Management Richtlinie

Der ungefähre Inhalt einer Records Management Richtlinie wurde in der Begründung zu Beschluss 1 schon kurz skizziert. Die Records Management Richtlinie fasst nicht nur die wesentlichsten Punkte des Records Management Programms zusammen und versucht dieses in einen Gesamtzusammenhang zu stellen, sondern muss durch einen Stadtratsbeschluss auch seine Verbindlichkeit und Legitimation erhalten. Die Richtlinie hat den Charakter einer allgemeinen Dienstanweisung (Verwaltungsverordnung), für deren Erlass der Stadtrat zuständig ist (Gemeindeordnung § 41 Abs. 2 Ziff. 7). Deshalb ist es nur folgerichtig, dass auch der Auftrag zur Ausarbeitung dieser Richtlinie durch den Stadtrat erfolgt.

Zu Beschluss 4: Evaluation ERMS (Elektronisches Records Management System)

Zurzeit wird die Frage, ob Dokumenten-Management-Systeme eingeführt werden sollen, dezentral in verschiedenen Departementen diskutiert – verschiedene Projekte wurden bereits initiiert oder abgeschlossen. Als Folge davon kommen verschiedene Dokumenten Managementsysteme zum Einsatz, die gleichen Anforderungen immer wieder unterschiedlich begegnen. Folge davon sind teure Evaluationen in den einzelnen Amtsstellen sowie mittelfristig kostspieliger Unterhalt und Pflege dieser Systeme.

Dieser Tendenz ist wenn immer möglich mit der Anschaffung eines Einheitssystems für den Bereich der semi-aktiven Records zu begegnen, um die immer gleich bleibenden Bedürfnisse nach Ablegen, Verwalten, Wiederfinden (Dossierbildung) und Archivieren (Lebenszyklusmanagement) möglichst effizient und im Endeffekt auch kostengünstig befriedigen zu können.

Die Umsetzung des Records Management Programms (Verfahrensteil) sowie die Evaluation und schrittweise Einführung eines ERMS (technischer Teil) wird der Realisierung eines ELAR (Elektronisches (Langzeit-)Archiv) zeitlich vorgezogen, um dadurch die Voraussetzung für eine sinnvolle und strukturierte elektronische Archivierung zu schaffen. Die im Zusammenhang mit der Einführung von wingeveer im SRB 2006-1036 Punkt 5 beschlossene "Ausarbeitung eines Projekts für die Langzeitarchivierung für relevante Metadaten und Dokumente", für die (wie auch für die Umsetzung von Records Management) mit der Vorstudie "ELAR – Management und Archivierung elektronischer Unterlagen der Stadt Winterthur" vom 25.3.2007 eine Grundlage geschaffen wurde, wird parallel weiter verfolgt.

Chancen, Risiken und Alternativen...

Das Vorgehensmodell, wie es unter Punkt 1 vorgestellt wird, birgt neben Chancen natürlich auch Risiken, die ihren Ursprung jedoch weniger im Vorgehensmodell, als vielmehr in der Tatsache haben, dass elektronische Aktenführung in jedem Fall ein erhebliches Risiko darstellt. Records Management ist per se eine Vorgehensweise, die bereits bestehende Risiken zu minimieren versucht.

Alternative Vorgehensweisen bieten sich zum jetzigen Zeitpunkt keine, ist sich die Fachwelt doch einig, dass der Weg zum erfolgreichen Records Management nur über Ordnung und Struktur sowie eine den veränderten Verhältnissen angepasste technische Infrastruktur führt. Der Gefahr einer Kostenexplosion kann der Stadtrat insofern begegnen, als er auf die im Verlauf der weiteren Umsetzung des Records Management Programms noch folgenden SR-Beschlüsse seinen Einfluss geltend machen und allenfalls korrigierend eingreifen kann.

Zu den grössten Risiken zählt die Tatsache, dass Records Management Initiativen häufig an der fehlenden Akzeptanz durch die direkt Betroffenen scheitern. Es gilt daher, die Verwaltungsmitarbeitenden jederzeit in das Vorgehen zu involvieren und sie ausreichend zu informieren.

Beilagen:

- Präsentation Do-Sitzung vom 1. Oktober 2009