



Uster, 22. November 2016
Nr. 580/2016

V4.04.71

Seite 1/6

ANFRAGE 580/2016 VON MARY RAUBER (EVP): DIGITALE ARCHIVIERUNGSSTRATEGIE, ANTWORT DES STADTRATES

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 31. August 2016 reichte Ratsmitglied Mary Rauber beim Präsidenten des Gemeinderats eine Anfrage betreffend «Digitale Archivierungsstrategie» ein.

Die Anfrage hat folgenden Wortlaut:

Ist ein neues Archiv im Zeitalter der Digitalisierung wirklich notwendig? Oder welche Art von Räumlichkeiten müssten zur Verfügung stehen, wenn voll auf die Digitalisierung gesetzt würde?

Mit der digitalen Archivierung kann der Aufwand bei Suchanfragen reduziert werden und auch die Bearbeitung wird vereinfacht. Verwaltungskosten können reduziert werden.

Im Zeitalter der Digitalisierung braucht es aus unserer Sicht für die Verwaltung jedoch eine umfassende Archivierungs-Strategie. Wir bitten deshalb den Stadtrat, folgende Fragen zu beantworten:

- *Welche Strategie verfolgt der Stadtrat bisher bei der digitalen Archivierung?*
- *Welche Abteilung ist für eine solche Strategie zuständig?*
- *Beabsichtigt der Stadtrat, eine digitale Archivierungsstrategie in nächster Zeit zu überarbeiten? Wenn ja, in welchem Zeithorizont und was wären die Eckpfeiler einer solchen Strategie?*
- *Unter der Annahme, dass das Digitale Archiv der Stadt Uster die gesetzlichen Bestimmungen gemäss Geschäftsbücherverordnung Art. 9 (<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20001467/index.html#a9>) erfüllt, weshalb wird nicht per Definition darauf gesetzt und die Abteilung der Stadt Uster zu einer konsequenten Umstellung bewogen?*
- *Wieviel kostet eine umfassende Digitalisierung unter Berücksichtigung der Einsparungen des verminderten Verwaltungsaufwandes?*
- *Welche Daten können aufgrund gesetzlicher Vorschriften nicht digitalisiert werden? Wie hoch ist der prozentuale Anteil dieser Daten?*
- *Wer dürfte den „Auftrag“ des Stadt-Archivs abändern. Dies, um unter zu definierenden Umständen zu ermöglichen, dass bereits erhaltenes Papier digitalisiert und entsorgt werden kann.*
- *Muss die Stadt selber archivieren? Könnten dritte Anbieter für eine Digitalisierung des städtischen Archivs in Frage kommen?*



Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

In der Schweiz verfügt jede Verwaltungsinstanz über eigene Archive. Auf Bundesebene ist das Bundesarchiv zuständig, auf kantonaler Ebene die Staatsarchive und auf Gemeindeebene die Stadt- und Gemeindearchive. Die Aufgaben der Archive sind in Bundes-, respektive kantonalen Gesetzgebungen und Verordnungen geregelt. Sie verfolgen das Ziel, sowohl historische, kulturelle und wirtschaftliche Quellen zu bewahren als auch das Handeln von Politik- und Verwaltung transparent und rechenschaftsfähig zu dokumentieren.

Die Archivierung von Akten aus öffentlicher Hand ist in zwei Phasen zu unterteilen und erfolgt immer nach dem gleichen Schema: Nach Abschluss eines Geschäftes unterliegen die Akten in einer ersten Instanz verschiedenen Anforderungen und Aufbewahrungsfristen, die je nach Thematik in unterschiedlichen Gesetzen abgehandelt werden. (Bsp. Sozialhilfe Gesetz, Verordnung über den Gemeindehaushalt, IDG, etc.). Nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen erfolgt die zweite Phase, in der eine gesetzliche Ablieferungspflicht die Ämter und Dienststellen verpflichtet, relevante Unterlagen dem dafür bezeichneten Archiv anzubieten. Die Form, in welcher die Verwaltung oder andere Aktenproduzenten ihre Unterlagen anbieten, gilt als Original und darf durch das Archiv nicht verändert werden. Unter Berücksichtigung seines gesetzlichen Auftrags bewertet das Stadtarchiv die ihm angebotenen Akten und übernimmt eine repräsentative Auswahl (5-10%) zur dauerhaften Langzeitarchivierung.

Archivmagazine werden auch künftig gebraucht, da der Grossteil an Akten immer noch in Papierform abgeliefert wird. Mittel- bis langfristig wird sich das Verhältnis von analogen zu digitalen Geschäftsunterlagen verschieben, was sich auch auf den Archivraumbedarf auswirken wird. Bereits archivierte Aktenbestände sind jedoch integral zu erhalten und weiterhin unter den richtigen klimatischen und konservatorischen Bedingungen aufzubewahren.

Eine digitale Archivierungsstrategie kann deshalb nicht alleinstehend betrachtet werden. Sie ist immer abhängig von den vorgelagerten Verwaltungsprozessen. Sie ist ein Baustein innerhalb von E-Government (www.egovernment.ch) und ist auf weitere Bausteine wie GEVER (elektronische Geschäftsverwaltung) und Records Management angewiesen. Die Umsetzung von E-Government ist komplex und als grundlegende Reformen der Verwaltungsprozesse zu betrachten.

Der Stadtrat ist seit 2009 dabei, die nötigen Voraussetzungen zur Umsetzung von E-Government schrittweise aufzubauen. Er verabschiedete 2013 das städtische Reglement «Records Management» welches sich erstmals mit der Handhabung elektronischer Unterlagen und deren Verwaltung auseinandersetzt und unterstützt in den Folgejahren eine Reihe von Projekten welche mitunter alle zum Ziel hatten langfristig eine digitale, medienbruchfrei Geschäftsführung zu ermöglichen.

Frage (1):

«Welche Strategie verfolgt der Stadtrat bisher bei der digitalen Archivierung?»

Antwort:

Der Stadtrat ist seit 2009 dabei, die nötigen Voraussetzungen zur Umsetzung von E-Government schrittweise aufzubauen. Dabei sind folgende Projekte im besonders hervorzuheben:

Einführung des Online-Schalters (2009)

Erstmals konnten Behördendienstleistungen direkt via Web in Anspruch genommen werden. Die Dienstleistungen wurden laufend ergänzt, sind jedoch selten medienbruchfrei. Zur Zeit findet ein Redesign der



Webseite statt, in der jedoch prioritär die Darstellung und Navigation innerhalb der Seite überarbeitet wird)

Einführung Records Management (2012 – 2014)

Records Management (gemäss ISO 15489) regelt die wichtigsten Grundlagen im Umgang mit elektronischen und physischen Akten der Stadtverwaltung indem es sich mit rechtlichen, organisatorischen und technischen Anforderungen auseinandersetzt, Vorgaben erarbeitet und umsetzt. Die Basis bildet das städtische Reglement Records Management und der darauf aufbauende Leitfaden, der konkrete Handlungsanweisungen und Verfahren zur analogen und digitalen Geschäftsführung vorgibt.

Digitales Langzeitarchiv (2013 – 2015)

Digitale Daten zu archivieren ist nicht nur ein Bedürfnis aus organisatorischer Hinsicht, sondern ebenfalls Teil des gesetzlichen Auftrags des Stadtarchivs. Dieses nach ISO-Standard (14721:2012) entwickelte System ist seit Anfang Jahr im Einsatz und konnte auch bereits die ersten digitalen Akten zur dauerhaften Archivierung übernehmen. Um eine professionelle digitale Archivierung zu ermöglichen, ist eine Kombination aus verschiedenen Softwarekomponenten notwendig, die nach dem sogenannten OAIS-Modell Daten und Dateiformate aus unterschiedlichen Fremdsystemen übernimmt und langfristig archiviert.

GEVER – Elektronische Geschäftsverwaltung in CMI AXIOMA (2014 –)

Die GEVER-Strategie (www.gever.admin.ch) von Bund, Kanton und Gemeinden hat das langfristige Ziel einer standardisierten elektronischen Geschäftsverwaltung, in der sämtliche Geschäftsprozesse abgewickelt, verwaltet und bewirtschaftet werden. Die standardisierte Systemumgebung bildet die Basis für den internen Geschäftsverkehr sowie den Austausch von Geschäftsunterlagen mit Partnern ausserhalb der Verwaltung (Bund, Kantone, Gemeinden, Institutionen, Unternehmen). Das GEVER-System ermöglicht eine durchgängige medienbruchfreie, automatisierte, rechtskonforme und sichere Kommunikation und Geschäftsführung.

Das GEVER-System der Stadt Uster ist CMI-AXIOMA. Das Ziel der Stadtverwaltung ist es, langfristig sämtliche Geschäfte über die GEVER-Anwendung zu verwalten. In einem ersten Schritt wurde ein Leitfaden erarbeitet. Dieser dient als Grundlageninstrument für die 2017 geplante Pilotabteilung, die ihre Geschäfte schrittweise in AXIOMA überführen wird.

LÜP-Massnahme 51 «Digitale Archivierung von Finanzbelegen» (2017 -)

Die Finanzverwaltung der Stadt Uster digitalisiert bereits heute sämtliche Kreditorenbelege. Im Rahmen der LÜP-Massnahme wird der Prozess soweit verbessert, so dass die digitalen Belege revisionssicher aufbewahrt werden können und eine Archivierung der Papierbelege wegfällt. Die revisionssichere digitale Archivierung von Kreditorenbelegen dient als Vorbild für weitere Projekte.



Frage (2):

«Welche Abteilung ist für eine solche Strategie zuständig?»

Antwort:

Die Ausarbeitung einer solchen Strategie ist von der Abteilung Präsidiales unter Einbezug des Geschäftsfelds Steuerung und Führung (Organisationsentwicklung) sowie der Abteilung Finanzen (IT / IT Sicherheit) zu erarbeiten.

Frage (3):

«Beabsichtigt der Stadtrat, eine digitale Archivierungsstrategie in nächster Zeit zu überarbeiten? Wenn ja, in welchem Zeithorizont und was wären die Eckpfeiler einer solchen Strategie?»

Antwort:

Die Strategie muss ganzheitlich aufgebaut sein. Sie darf nicht nur die Archivierung behandeln, sondern muss auch die Erstellung und Bewirtschaftung von Unterlagen in den Abteilungen berücksichtigen (E-Government-Strategie). Eine Strategieformulierung könnte 2017 erarbeitet werden. Die daraus resultierenden Massnahmen umzusetzen wird voraussichtlich einige Zeit in Anspruch nehmen und ist stark von den finanziellen und personellen Ressourcen abhängig.

Frage (4):

«Unter der Annahme, dass das Digitale Archiv der Stadt Uster die gesetzlichen Bestimmungen gemäss Geschäftsbücherverordnung Art. 9 (<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20001467/index.html#a9>) erfüllt, weshalb wird nicht per Definition darauf gesetzt und die Abteilung der Stadt Uster zu einer konsequenten Umstellung bewogen?»

Antwort:

Das zitierte Gesetz kommt in der öffentlichen Verwaltung nicht zur Anwendung.

Die Geschäftsbücherverordnung (GeBüV) bildet geltendes Recht bei der Bewirtschaftung und Archivierung von vorwiegend privatwirtschaftlichen Finanzunterlagen und findet lediglich sinngemässe Anwendung.

Frage (5):

«Wieviel kostet eine umfassende Digitalisierung unter Berücksichtigung der Einsparungen des verminderten Verwaltungsaufwandes?»

Antwort:

Eine umfassende rückwirkende Digitalisierung der gesamten städtischen Aktenbestände ist kaum zu realisieren und benötigt allein schon für den Scanprozess, ohne die Aufbereitung und Anreicherung mit Metadaten bereits ein Millionenbudget.

Durchaus zu verwirklichen ist eine konsequente Digitalisierung der neu entstehenden Akten. Dies würde jedoch voraussetzen, bestehende Organisationsstrukturen zu verändern und beispielsweise ein Scancenter aufzubauen, um sämtliche Briefpost auf elektronischem Weg an die betreffenden Organisationseinheiten weiterleiten zu können. Ebenso müsste im IT-Bereich aufgerüstet werden und die Machbarkeit rechtssicherer (revisionssicherer) Datenablagen je nach Aufgaben- und Rechtsgebiet geprüft werden.



Langfristig würde sich dadurch eine klare Steigerung der Effizienz auf Seiten der Datenverarbeitung und Geschäftsverwaltung ergeben. Jedoch im Bewusstsein, dass die Einführung einer neuen Organisationskultur in der Anfangsphase deutlich mehr Ressourcen benötigt, als das sie einspart. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass neben vielen positiven Aspekten (schneller Informationszugang, transparente Geschäftsführung, geringer Raumbedarf, etc.) auch neue Aufwände entstehen. Gerade die Pflege der Daten und Datenbestände dürfte künftig kostenintensiver ausfallen.

Frage (6):

«Welche Daten können aufgrund gesetzlicher Vorschriften nicht digitalisiert werden? Wie hoch ist der prozentuale Anteil dieser Daten?»

Antwort:

Grundsätzlich können alle Unterlagen digital geführt und aufbewahrt werden. Je nach Aufgabenbereich und den dafür geltenden Gesetzesbestimmungen gibt es jedoch Anforderungen, die digital nur schwer oder gar nicht erfüllt werden können. Somit können die Akten zwar digital geführt werden, sind aber immer noch zusätzlich in Papierform zu archivieren. Welche Unterlagen unter welchen Umständen komplett digital geführt und archiviert werden können, ist im Einzelnen zu klären und kann hier nicht abschliessend beantwortet werden. Die primäre Herausforderung einer rechtskonformen digitalen Geschäftsführung und Archivierung ist die Sicherstellung der Integrität der Daten, die in staatlichen Stellen über teilweise sehr lange Zeiträume (30 – 100 Jahre) gewährleistet werden muss.

Frage (7):

«Wer dürfte den „Auftrag“ des Stadt-Archivs abändern. Dies, um unter zu definierenden Umständen zu ermöglichen, dass bereits erhaltenes Papier digitalisiert und entsorgt werden kann.»

Antwort:

Der Regierungsrat des Kantons Zürich

Frage (8):

« Muss die Stadt selber archivieren? Könnten dritte Anbieter für eine Digitalisierung des städtischen Archivs in Frage kommen?»

Antwort:

Grundsätzlich kann die Stadt in Auftrag archivieren lassen. Eine komplette Privatisierung des Archivs wie beispielsweise bei der Energie Uster dürfte jedoch nicht möglich sein.

Die kantonale Direktion der Justiz und des Innern müsste dem Stadtarchiv seinen Status als „Archiv mit Fachpersonal“ entziehen. Dies hätte zu bedeuten, dass das Archiv der Stadt Uster nicht mehr mit dem Staatsarchiv, den Stadtarchiven Zürich und Winterthur und dem Universitätsarchiv Zürich gleichgestellt wäre und wieder unter die Aufsicht des Staatsarchivs gestellt würde.

Wie bereits vom Staatsarchiv und anderen Gemeinden festgehalten, muss die Qualität und Umfang des Angebots privater Archivdienstleister immer wieder in Frage gestellt werden. Da keine Qualitätsstandards wie beispielsweise eine ISO-Zertifizierung oder ähnliches existieren, ist es schwer einen geeigneten Archivdienstleister zu finden. Diese sind primär in der Privatwirtschaft tätig und kümmern sich um kurzfristige Aufbewahrungen von Akten welche nach GeBüV lediglich 10 Jahre aufbewahrt werden müssen. Die Richtpreise privater Dienstleister umfassen meist nur die Einlagerung der Akten ohne weitere Leistungen. Die Kosten für die Aufbereitung (Verzeichnung, Konservie-



rung) des Aktenmaterials als auch die Vermittlung (Auskunft/Aktenrückgriff) werden nicht ausgewiesen und sind oft sehr kostenintensiv.

Wird ein privater Anbieter mit der Archivbetreuung einer kompletten Stadt- oder Gemeindeverwaltung beauftragt, ist ein kompetenter und professioneller Umgang mit physischen und digitalen Akten Voraussetzung. Anbieter, welche die entsprechende Fachkompetenz vorweisen sind rar und kosten entsprechend viel. Als Beispiel sei hier die Stadt Baden (18 000 Einw.) genannt, die ihr Archiv durch einen in der Fachwelt anerkannten Archivanbieter führen lässt. Das Archiv ist etwas kleiner als das Stadtarchiv von Uster und kostet jährlich 350 000.- Franken (2015), also rund 1/6 mehr als das Stadtarchiv und die Kläui Bibliothek zusammen.

Der Stadtrat bittet den Gemeinderat, von der Antwort auf die Anfrage Nr. 580/2016 des Ratsmitglieds Mary Rauber betreffend «Digitale Archivierungsstrategie» Kenntnis zu nehmen.

STADTRAT USTER

Werner Egli
Stadtpräsident

Hansjörg Baumberger
Stadtschreiber