



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

# **Detailstudie**

## Zentraler Nachweis light

Erstellt durch das Schweizerische Bundesarchiv

Version 1.1 vom 18.06.2021

## Definitionen, Akronyme und Abkürzungen

Begriff / Abkürzung	Bedeutung
AIS	Archivinformationssystem des BAR
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BGÖ/VBGÖ	Bundesgesetz zum Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (SR 152.3) und zugehörige Verordnung (SR 152.31)
BK	Bundeskanzlei
BRA	Bundesratsantrag
BRB	Bundesratsbeschluss
BV	Bundesverwaltung
DIR	Digital Information Repository
DSG/VDSG	Datenschutzgesetz und zugehörige Verordnung
eIAM	Identity und Access Management des Bundes
GEVER	Geschäftsverwaltung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISchV	Informationsschutzverordnung
OS	Ordnungssystem
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010)
SPO	Single Point of Orientation
VE	Verwaltungseinheiten
WTO	World Trade Organisation

## Referenzen

Erkennungszeichen	Titel, Quelle
Studienbericht	Zentraler Nachweis amtlicher Dokumente. Studie zur Standortbestimmung, 17. Februar 2021[ <a href="#">Link</a> ].
BRB 2019	Bundesratsbeschluss vom 6. Dezember 2019 (EXE 2019.2710), Zentraler Nachweis amtlicher Dokumente <a href="#">Link</a>

# Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage .....	5
2	Untersuchungsgegenstand und Rahmenbedingungen .....	6
2.1	Eingrenzung Untersuchungsgegenstand und Abgrenzung .....	6
2.2	Quellsysteme für einen ZN light .....	7
2.3	Zielkonflikt: tiefer Aufwand vs. hoher Nutzen .....	8
2.3.1	Mengengerüst .....	9
2.4	Vorgaben .....	10
3	Grobanforderungen .....	10
4	Use Cases .....	11
4.1	Use Case 1 – Hierarchiestufe Ordnungssystem .....	11
4.2	Use Case 2 – Hierarchiestufe Ordnungssystem mit Dossiers .....	12
5	Umsetzungssysteme ZN light .....	13
5.1	StrucTool .....	13
5.2	Online-Zugang .....	14
5.3	Acta Nova .....	15
6	Lösungskonzept mit Varianten und deren Beurteilung .....	17
6.1	Variante 1 – ZN light bis Hierarchiestufe Ordnungssystem .....	17
6.1.1	Beschreibung .....	17
6.1.2	Aufwand Verwaltungseinheiten .....	18
6.1.3	Aufwand zuständige Stelle ZN light .....	18
6.1.4	Mehrwert Gesuchstellende .....	18
6.1.5	Automatisierungsgrad .....	19
6.1.6	Mögliche Umsetzungssysteme .....	19
6.1.6.1	StrucTool .....	19
6.1.6.2	Online-Zugang .....	21
6.1.6.3	Acta Nova .....	22
6.1.7	Beurteilung der Variante 1 .....	22
6.2	Variante 2 – ZN light mittels Veröffentlichung der Ordnungssysteme inkl. Dossiers .....	23
6.2.1	Beschreibung .....	23
6.2.2	Aufwand Verwaltungseinheiten .....	24
6.2.3	Aufwand zuständige Stelle ZN light .....	24
6.2.4	Mehrwert Gesuchstellende .....	24
6.2.5	Automatisierungsgrad .....	25
6.2.6	Mögliche Umsetzungssysteme .....	25
6.2.7	Beurteilung der Variante 2 .....	25
6.3	Variante 3 – Status quo: keine Umsetzung ZN light .....	26
6.3.1	Beschreibung .....	26
6.3.2	Beurteilung der Variante 3 .....	26
7	Beurteilung / Machbarkeit .....	26
7.1	Beurteilungskriterien .....	26
7.2	Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen .....	27
8	Empfehlung .....	29

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 – Aufwand-Nutzen-Vergleich nach Hierarchiestufe im ZN light.....	9
Abbildung 2 – Quell- und Umsetzungssystem ZN light.....	11
Abbildung 3 – Publierte Informationen mit Use Case 1.....	12
Abbildung 4 – Publierte Informationen mit Use Case 2.....	12
Abbildung 5 – StrucTool: Benutzeroberfläche Strukturen.....	13
Abbildung 6 – StrucTool: Benutzeroberfläche Suche.....	14
Abbildung 7 – Online-Zugang: Benutzeroberfläche Resultatliste.....	15
Abbildung 8 – Online-Zugang: Benutzeroberfläche Archivplan (strukturierte Suche).....	15
Abbildung 9 – Acta Nova: Benutzeroberfläche Ordnungssystem mit Dossiers.....	16
Abbildung 10 – Acta Nova: Benutzeroberfläche Geschäftsinhalt suchen.....	16

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 – Vergleich Quellsysteme ZN light.....	8
Tabelle 2 – Mengengerüst.....	10
Tabelle 3 – StrucTool: Anforderungsabdeckung, Vor- und Nachteile.....	20
Tabelle 4 – Online-Zugang: Anforderungsabdeckung, Vor- und Nachteile.....	21
Tabelle 5 – ActaNova: Anforderungsabdeckung, Vor- und Nachteile.....	22

# 1 Ausgangslage

Das BAR wurde mit BRB vom 06.12.2019 beauftragt, eine Studie zum Zentralen Nachweis amtlicher Dokumente zu erstellen und das weitere Vorgehen vorzuschlagen. Die Studie dient der Standortbestimmung des seit 2013 sistierten Projektes (vormals «Single Point of Orientation», SPO), welches eine Anwendung zur Suche nach Dokumenten gemäss Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ, SR 152.3) vorsah: In einem zentralen Katalog sollte die Öffentlichkeit gezielt nach Metadaten von amtlichen Dokumenten suchen und bei Interesse direkt ein Gesuch an die zuständige Verwaltungseinheit stellen können. Die verzögerte Einführung von GEVER als Datengrundlage für das Projekt SPO und Vorbehalte innerhalb der Bundesverwaltung hatten dazu geführt, dass die Arbeiten zwischenzeitlich sistiert wurden.

Das BAR hat das Beratungsunternehmen Infraconsult, Bern mit der Erarbeitung der Studie betraut. Das BAR wurde zudem von einer interdepartementalen Begleitgruppe<sup>1</sup> unterstützt, die zu Zwischen- und Endergebnissen der Studie konsultiert wurde.

Ausgangspunkt für das sistierte Projekt und die Studie ist die Informationspflicht gemäss Art. 18 lit. b VBGÖ, die den allgemeinen Informationsauftrag des Bundesrates<sup>2</sup> konkretisiert: Die Behörden werden beauftragt, – neben der Information über ihre Aufgabenbereiche oder wichtige Geschäfte – auch weitere geeignete Informationen zur Verfügung zu stellen, die das Auffinden von Dokumenten erleichtern können, soweit dies keinen unangemessenen Aufwand verursacht.

Aus dem Bericht der Studie zum Zentralen Nachweis amtlicher Dokumente resultieren 3 Handlungsempfehlungen. Deren Ausgangspunkt ist zentrale Erkenntnis des Berichts: Ein Mix aus der Förderung einer kooperativen Behörde kombiniert mit einer verbesserten Zurverfügungstellung von geeigneten Informationen erscheint als die beste Strategie, um die Auffindbarkeit amtlicher Dokumente zu erleichtern. Hingegen wird vor allem wegen des hohen Aufwandes zusammengefasst, dass ein Zentraler Nachweis in seiner ursprünglich angedachten Form nicht als geeignet erscheint.<sup>3</sup>

Nachfolgende Handlungsempfehlungen wurden formuliert:

1. Verbesserung der Zurverfügungstellung von geeigneten Informationen
2. Stärkung des Öffentlichkeitsprinzips im Rahmen der ordentlichen Behördeninformation/-kommunikation
3. Optimierung der Auskunfts- und Unterstützungsdienste der Behörden

**Handlungsempfehlung 2 und 3** zielen auf die Optimierung der heutigen Handhabung des BGÖ. Diese beiden Empfehlungen werden zusammen mit dem BJ geprüft und ein Vorgehensvorschlag dazu wird dem Bundesrat zusammen mit dem Vorschlag für das weitere Vorgehen aus vorliegender Detailstudie unterbreitet. Diese beiden Handlungsempfehlungen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Detailstudie.

**Handlungsempfehlung 1** zielt auf die Verbesserung der Zurverfügungstellung von geeigneten Informationen und nennt die Veröffentlichung der in GEVER hinterlegten Ordnungssysteme (OS) mit zugehörigen Kontextinformationen zu Aufgaben und Geschäften als Mehrwert für die Gesuchstellenden. Die Umsetzung eines solchen Verzeichnis von Aufgaben und Geschäften wird im Rahmen der vorliegenden Detailstudie untersucht. Der Fokus bei der Prüfung

---

<sup>1</sup> Die Begleitgruppe ist ein Teil der Projektorganisation der Studie Zentraler Nachweis amtlicher Dokumente. Sie setzt sich zusammen aus je einem Vertretenden der Departemente sowie der BK.

<sup>2</sup> Art. 180 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) und Art. 10 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, SR 172.010).

<sup>3</sup> Vgl. S. 60 des Studienberichts. Dort wird der Zentrale Nachweis in seiner ursprünglichen Form (eine eigenständige Applikation bis Stufe Dokument) «nicht als das schlechthin beste Instrument» bezeichnet.

einer Umsetzung liegt auf dem je nach technischer Umsetzung anfallenden Aufwand bei der Erfassung der Daten durch die Datenproduzenten, dem Aufwand der für einen Zentralen Nachweis zuständigen Stelle sowie auf dem Mehrwert für Gesuchstellende. Dabei werden die technischen Möglichkeiten der im Bundesratsantrag von 2019 genannten Systeme (Acta Nova, StrucTool, Online-Zugang des BAR) grob beleuchtet und deren Vor- und Nachteile aufgezeigt.

## **2 Untersuchungsgegenstand und Rahmenbedingungen**

### **2.1 Eingrenzung Untersuchungsgegenstand und Abgrenzung**

Ausgehend vom Bundesratsbeschluss von 2019 soll wie unter Kapitel 1 erwähnt, eine mögliche technische Umsetzung für einen Zentralen Nachweis amtlicher Dokumente auf der Basis von bestehenden Systemen geprüft werden. Genannt als Basissysteme wurden Acta Nova, StrucTool, Online-Zugang sowie SPO Pilot. Da SPO Pilot nicht mehr in Betrieb ist, wird jedoch auf die Beleuchtung dieses Systems verzichtet.

Ursprünglich war im Projekt SPO vorgesehen, ein Zentrales Register mit Metadaten bis auf die Hierarchiestufe Dokument zur Verfügung zu stellen. Der Studienbericht zum Zentralen Nachweis hat jedoch schon darauf hingewiesen, dass sich der Aufwand für einen zentralen Nachweis erhöht, je umfassender das Verzeichnis ist. In den Handlungsempfehlungen des Studienberichts zum Zentralen Nachweis amtlicher Dokument war ein Verzeichnis auf Stufe Dokument zwar noch eine der Optionen. Allerdings nur unter der Voraussetzung, dass hierfür keine zusätzlichen Aufwände / grossen personellen Ressourcen notwendig wären<sup>4</sup>. Der Aufwand für eine Datenbereinigung der Metadaten bis auf Stufe Dokument wäre jedoch bei den einzelnen Verwaltungseinheiten zweifellos sehr hoch, da diese derzeit nicht im Hinblick auf eine Publikation gepflegt werden. Generell gilt: Je tiefer die anzuzeigende Hierarchieebene, desto grösser die zu bereinigende Datenmenge. Umso höher wäre auch die Fehleranfälligkeit und damit das Risiko einer rechtswidrigen Datenpublikation.<sup>5</sup> Diskussionen mit den Mitgliedern der Begleitgruppe haben gezeigt, dass dieser Aufwand als unverhältnismässig verstanden wird und nicht geleistet werden könnte und ausserdem die Bedenken zu den Risiken zu gross sind.<sup>6</sup> Somit werden in dieser Detailstudie nur Umsetzungsmöglichkeiten geprüft, die maximal bis zur Hierarchiestufe Dossier gehen (siehe Kapitel 4.2) – quasi ein Zentraler Nachweis light (fortan «ZN light»).

Die Prüfung fokussiert zudem nur Umsetzungsmöglichkeiten für einen zentralen Ansatz. Zentraler Ansatz meint hier das zur Verfügung stellen von Informationen an zentraler Stelle. Dies weil ein dezentraler Ansatz mit Blick auf die erleichterte Auffindbarkeit von Dokumenten nicht zielführend ist und eine Einheitlichkeit der Umsetzung mit viel Aufwand überprüft werden müsste. Ausserdem bezieht sich der Auftrag des Bundesrats explizit auf einen zentralen Ansatz.

Diese Detailstudie enthält im Weiteren weder Systemanforderungen an einen ZN light noch eine Detailspezifikation dazu, sondern beschreibt grob mögliche Lösungsvarianten zur Umsetzung mit Nennung von Vor- und Nachteilen einer Umsetzung je System.

---

<sup>4</sup> Siehe dazu auch Art. 18 lit. b VBGÖ, wonach das Zurverfügungstellen von Informationen über amtliche Dokumente keinen unangemessenen Aufwand verursachen soll.

<sup>5</sup> Dabei ist nicht nur eine Verletzung des Datenschutzes denkbar, sondern etwa auch die Preisgabe klassifizierter Informationen oder die Verletzung der Ausnahmebestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes. Siehe dazu auch Kapitel 2.4.

<sup>6</sup> Der Studienbericht erwähnt diese anfallenden Aufwände, vgl. beispielsweise S. 47 des Studienberichts.

## 2.2 Quellsysteme für einen ZN light

Als Quellsystem für die im ZN light zur Verfügung zu stellenden Daten kommt – wie erwähnt – prinzipiell die **GEVER-Lösung Acta Nova** in Frage, deren flächendeckende Einführung in den Verwaltungseinheiten der zentralen Bundesverwaltung grösstenteils abgeschlossen ist. In GEVER sind die aktiven Ordnungssysteme<sup>7</sup> der Verwaltungseinheiten hinterlegt und – von definierten Ausnahmen abgesehen<sup>8</sup> – alle geschäftsrelevanten Dokumente mit den zugehörigen Metadaten und allfälligen Prozessinformationen in ihrem Geschäftskontext (Dossiers/Subdossiers) abgelegt. Diese Ablage wird täglich bearbeitet und ist somit tagesaktuell.

Als Datenquelle für den ZN light käme ferner die **Applikation StrucTool** in Frage, mit welcher das Schweizerische Bundesarchiv und die Verwaltungseinheiten des Bundes im Rahmen der Archivierungspflicht arbeiten. Ordnungssysteme wie auch weitere Ablagestrukturen der gesamten Verwaltung inkl. der zugehörigen Metadaten sind in der Applikation StrucTool hinterlegt. Für Ordnungssysteme aus GEVER sowie bei Strukturen für eine Ablieferung sind zusätzlich Dossier-Metadaten hinterlegt.<sup>9</sup>

Nachfolgende Tabelle fasst die wichtigsten Eckpunkte der beiden möglichen Quellsysteme zusammen:

Kriterium	GEVER Acta Nova	Struc Tool
Verfügbare Hierarchiestufen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordnungssystem, Dossiers, Subdossiers, Dokumente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordnungssystem, tlw. Dossiers<sup>10</sup></li> </ul>
Verfügbare Strukturen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktive Strukturen der zentralen Bundesverwaltung, in Ausnahmefällen auch inaktive Strukturen aus alten GEVER-Systemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktive und inaktive Strukturen aller anbietepflichtigen Stellen</li> </ul>
Verfügbare Metadaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• je Hierarchiestufe die zugehörigen Metadaten - ab Stufe Rubrik BGÖ-Metadaten (Bewertung nach BGÖ-Zugänglichkeit)</li> <li>• Vorlagen und Prozessinformationen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• je Hierarchiestufe die zugehörigen Metadaten - ab Stufe Rubrik BGÖ-Metadaten (Bewertung nach BGÖ-Zugänglichkeit; dies jedoch nur bei GEVER Strukturen)</li> </ul>
Art der Daten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsrelevante Unterlagen</li> <li>• Archivwürdige und nicht archivwürdige Daten</li> <li>• Tagesaktuell</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geschäftsrelevante Unterlagen</li> <li>• Archivwürdige und nicht archivwürdige Daten</li> </ul>

<sup>7</sup> Aktive Ordnungssysteme bedeutet, dass mit diesen Strukturen derzeit gearbeitet wird und bei der jeweiligen Aufgabe im zugehörigen Dossier Unterlagen abgelegt werden. Im Sinne der Archivgesetzgebung impliziert eine solche Struktur eine Generation bzw. einen Teilbestand.

<sup>8</sup> Ausnahmen, die von der Ablage in GEVER abweichen, werden in den Organisationsvorschriften der Verwaltungseinheiten unter «autorisierte Ablagen» definiert.

<sup>9</sup> Mit der Schnittstelle zu GEVER werden Ordnungssysteme inkl. Dossiers mit StrucTool synchronisiert. Bei der Erstellung von Ablieferungsverzeichnissen werden Dossiers innerhalb einer Struktur verzeichnet. Aus diesem Grund sind für die Prozesse OS-Abnahme, OS-Aktualisierung, Ablieferung nebst den Metadaten einer Struktur auch Metadaten zu Dossiers in StrucTool enthalten. Freie Strukturen (also bspw. Strukturen von File Ablagen, Share Point oder Fachanwendungen) enthalten grösstenteils keine Dossiers und somit auch keine zugehörigen Metadaten.

<sup>10</sup> Technisch möglich wäre ein Import und eine Verzeichnung bis Stufe Dokument. Der aktuelle Datenbestand umfasst jedoch nur Strukturen mit tlw. Dossiers.

Kriterium	GEVER Acta Nova	Struc Tool
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodische Aktualisierung bei Ordnungssystemen und Dossiermetadaten aus GEVER (abh. von der Meldung der VE)<sup>11</sup></li> </ul>
Architektur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datenbank – je Departement eine Instanz und je Verwaltungseinheit einen Mandanten</li> <li>• Schnittstellen u.a. zu SAP, StrucTool, Digitales Archiv BAR</li> <li>• Search Engine - proprietär</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datenbank, Server, Loadbalancer</li> <li>• Schnittstellen zu GEVER, AIS, OS-Tool</li> <li>• Search Engine – Elastic Search</li> </ul>
Zugriffskonzept	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rollenbasierte Zugriffe für Mitarbeitende der Bundesverwaltung je Mandant (Berechtigung übergreifend möglich)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rollenbasierte Zugriffe für Mitarbeitende der Bundesverwaltung, des BAR sowie für Dritte (Externe) – je Verwaltungseinheit Zugriff auf die zugehörigen Strukturen</li> </ul>
Zuständigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BK</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BAR</li> </ul>

Tabelle 1 – Vergleich Quellsysteme ZN light

Hinweis: der Online-Zugang des BAR ist kein Quellsystem für den Bezug von Daten, sondern eine Applikation, um Daten für Verwaltung und Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Der Online-Zugang bezieht seine Daten derzeit über Schnittstellen aus den Systemen Digitales Archiv DIR und Archivinformationssystem AIS. Weitere Datenquellen könnten eingebunden werden.

Wie aus der Tabelle 1 deutlich hervorgeht, determiniert die Wahl des Quellsystems verschiedene wichtige Kriterien der in einem ZN light verfügbaren Daten, wie beispielsweise deren Hierarchiestufe (Ordnungssysteme, Dossiers, Subdossiers, Dokumente), Strukturen (aktive / inaktive, zentrale / dezentrale Bundesverwaltung) oder Aktualität (tagesaktuell / periodisch aktualisiert). Der Entscheid über das einzubindende Quellsystem wird vor diesem Hintergrund eine erhebliche Auswirkung auf die Ausgestaltung des ZN light haben, insbesondere auf die bereitstellbaren Daten. Der Entscheid hätte zudem Auswirkungen auf die Wahl der für den ZN light zuständigen Stelle.

Zudem könnte sich die Wahl des Quellsystems in Kombination mit dem ausgewählten Umsetzungssystem (Kapitel 5) und/oder der gewählten Hierarchiestufe (Kapitel 4 und 6) auch auf die Implementierungskosten seitens der zuständigen Stelle auswirken. Die Wahl des Quellsystems müsste somit im Rahmen einer allfälligen Umsetzung des ZN light sorgfältig geprüft, abgewogen und entschieden werden. In der vorliegenden Detailstudie wird jedoch nicht weiter auf diesen Aspekt eingegangen.

## 2.3 Zielkonflikt: tiefer Aufwand vs. hoher Nutzen

Der grundsätzliche Zielkonflikt beim Zentralen Nachweis ist unabhängig von der technischen Lösung immer derselbe: sofern die Datenbereinigung und Datenbereitstellung für die Verwaltungseinheiten nur wenig Aufwand genieren darf, muss auf die Darstellung von tiefer gelegenen Hierarchiestufen verzichtet werden. Damit verbunden wird die Datenmenge kleiner und

<sup>11</sup> Der Datenbestand von StrucTool umfasst die abgenommenen Ordnungssysteme der Bundesverwaltung (zeitverzögerter Stand im Vergleich zum Stand in GEVER) sowie allfällige zugehörige Aktualisierungen und Strukturen für laufende analoge Ablieferungen.



bleibt generischer. Gleichzeitig sinkt damit aber der Nutzen für die Gesuchstellenden proportional sehr stark.

Strebt die Umsetzung einen hohen Nutzen für die Gesuchstellenden an, ist dies verbunden mit einer grösseren Datenmenge und einem hohen Datenbereinigungs- und Datenbereitstellungsaufwand der Verwaltungseinheiten.

**Zielkonflikt: tiefer Aufwand – tiefer Nutzen / hoher Aufwand – hoher Nutzen**

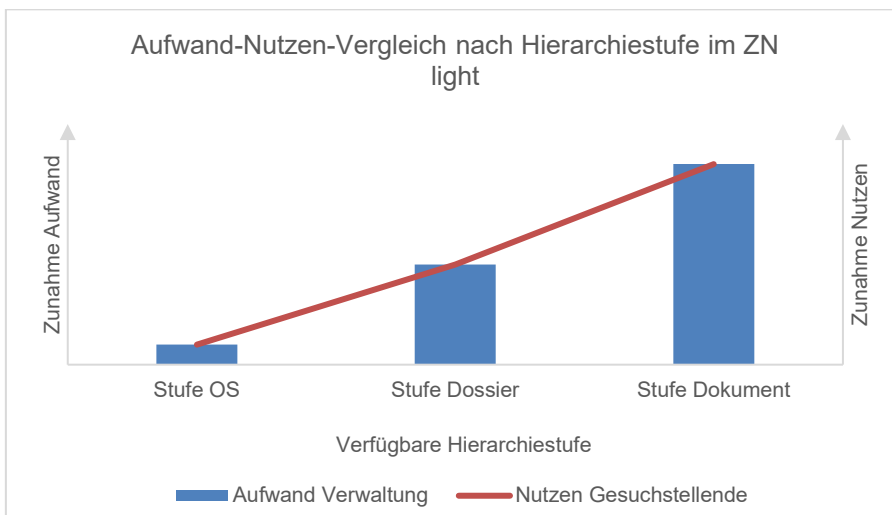


Abbildung 1 – Aufwand-Nutzen-Vergleich nach Hierarchiestufe im ZN light

**2.3.1 Mengengerüst**

Nachfolgende Tabelle soll verdeutlichen, von welchem Mengengerüst in einem ZN light auszugehen wäre. Die Zahlen zeigen einen Auszug aus der Berechnung von 2016 bei der Umsetzung von StrucTool. Dabei wurden von ausgewählten Verwaltungseinheiten (kleine, mittlere und grosse Verwaltungseinheiten) die Anzahl Strukturen insgesamt (autorisierte Ablagen plus Struktur in GEVER) sowie von der jeweiligen im Gebrauch stehenden GEVER-Struktur die Anzahl OS-Positionen, Dossiers, Subdossier und Dokumente erhoben. Daraus wurden Mittelwerte berechnet, welche in der Tabelle abgebildet sind. Hinzu käme der jährliche Zuwachs an Einträgen auf Stufe Dossier und darunterliegende Hierarchiestufen, welcher in dieser Tabelle nicht abgebildet ist.

Informationselement	Mengengerüst
Anzahl aktenbildende Stellen (zentrale und dezentrale BV sowie Stellen, die Bundesaufgaben wahrnehmen)	150 <sup>12</sup>
Anzahl Strukturen pro VE (GEVER und andere)	10
Anzahl Ordnungssystempositionen (inkl. Rubriken)	2'062'500*
Anzahl Dossiers pro Struktur	10'313
Anzahl Subdossiers pro Struktur	103'125
Anzahl Dokumente pro Struktur	1'031'250

<sup>12</sup> Diese Zahl müsste gemäss heutigem Kenntnisstand ein wenig nach unten korrigiert werden, sofern man aktenbildende Stellen mit anbietepflichtigen Stellen gleichsetzt. Gemäss Übernahmekonzept (Stand 2020) geht das BAR von 122 anbietepflichtigen Stellen (nach RVOV und Staatskalender Bund/BGA – inkl. jenen, die selbständig archivieren) aus.

Anzahl Dossier total	15'468'750
Anzahl Dossiers inkl. Subdossiers	170'156'250
Anzahl Dokumente total	1'546'875'000

Tabelle 2 – Mengengerüst

\* 1375 Einträge pro Struktur inkl. Metadaten. Dieser Wert wurde anhand von Zahlen von kleinen, mittleren und grossen Strukturen als Durchschnittswert errechnet.

## 2.4 Vorgaben

Für die Umsetzung eines Zentralen Nachweis light sind insbesondere folgende (rechtlichen) Vorgaben zu beachten:

- Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3) und zugehörige Verordnung (VBGÖ, SR 152.31)
- Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1) und zugehörige Verordnung (VDSG, SR 235.11)
- Informationsschutzverordnung (ISchV, SR 510.411)
- Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung (GEVER-Verordnung, SR 172.010.441)
- IKT-Vorgaben Bund (bspw. zur Sicherheit, Architektur o.ä.)

In Abhängigkeit zur technischen Umsetzung ist nebst der Berücksichtigung von IT-Vorgaben des Bundes die Definition von DSG- und BGÖ-konformen Sichtbarkeitsregeln für die Steuerung der Publikation von Dokumenten ein zentraler Aspekt: das heisst, dass in einem zentralen Nachweis nur Einträge im Geltungsbereich des BGÖ und unter Berücksichtigung der dortigen Ausnahmen und Vorgaben gezeigt und zudem Personendaten nur entsprechend der Datenschutzgesetzgebung publiziert werden dürften. Je tiefer die Hierarchiestufe der publizierten Metadaten, desto zentraler wird dieses Regelwerk. Sollte eine Umsetzung entschieden werden, muss dieser Aspekt genauer beleuchtet werden. In der vorliegenden Detailstudie wird dieser nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

## 3 Grobanforderungen

Im ZN light sollen Metadaten für eine Suche zentral zur Verfügung gestellt werden, so dass anschliessend anhand von einem Suchergebnis direkt ein Gesuch zur Einsicht amtlicher Dokumente bei der zuständigen Stelle eingereicht werden könnte.

Als Basis soll ein Quellsystem dienen, aus welchem die Daten bezogen werden. Diese werden im ZN light im Sinne eines Such- und Bestelltools nutzbar. Auf das Quellsystem soll von den Benutzenden von ZN light nicht direkt zugegriffen werden können.

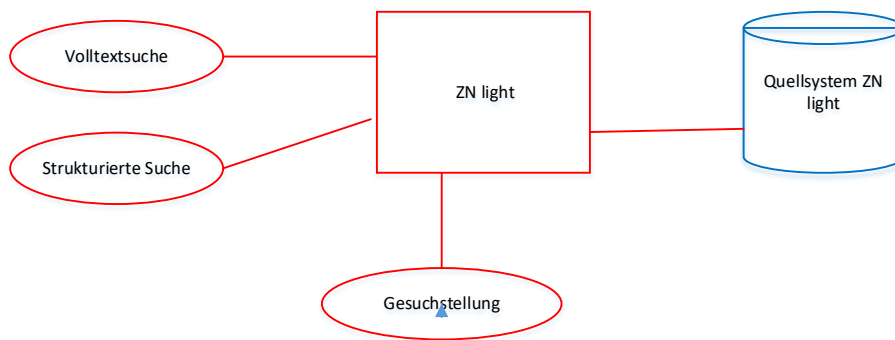


Abbildung 2 – Quell- und Umsetzungssystem ZN light

Bei den Anforderungen für einen ZN light handelt es sich grob zusammengefasst um folgende:

1. Die Lösung muss über eine Schnittstelle zum Quellsystem verfügen (Import ins Zielsystem mit update/delete im Zielsystem)
2. Die Lösung muss über eine strukturierte Suche verfügen
3. Die Lösung muss über eine Volltextsuche verfügen
4. Die Lösung muss über Sichtbarkeitsregeln verfügen, so dass die Publikation von Daten gesteuert werden kann.
5. Die Lösung muss es ermöglichen, ein BGÖ-Gesuch an die zuständige Stelle einzureichen.
6. Die Lösung muss eine Authentifizierungsfunktion beinhalten
7. Die Lösung hat alle relevanten Vorgaben des Bundes einzuhalten

Auf eine weitere Ausführung zu Anforderungen wird in diesem Dokument verzichtet. Es geht hier einzig darum grob aufzuzeigen, welche Möglichkeiten ein ZN light bieten sollte.

## 4 Use Cases

Basierend auf den Ausführungen in Kap. 2 sind grundsätzlich zwei unterschiedliche Use Cases für die Umsetzung der Grobanforderungen im ZN light denkbar: Entweder erfolgt eine Realisierung lediglich auf der Ebene «Ordnungssystem». Oder aber die Lösung umfasst zusätzlich zum Ordnungssystem auch noch die tiefer gelegene Hierarchiestufe «Dossier» bzw. Subdossier.

Dieses Kapitel beschreibt grob diese beiden Anwendungsfälle. Diese werden in Kapitel 6 weiter detailliert.

### 4.1 Use Case 1 – Hierarchiestufe Ordnungssystem

- Ordnungssystem mit all seinen Positionen (bis Stufe Rubrik)
- Pro OS-Position die zugehörigen Metadaten

- Denkbar ist eine Umsetzung nur für die aktiven Ordnungssysteme oder aber eine Umsetzung für die aktiven und inaktiven Ordnungssysteme<sup>13</sup>

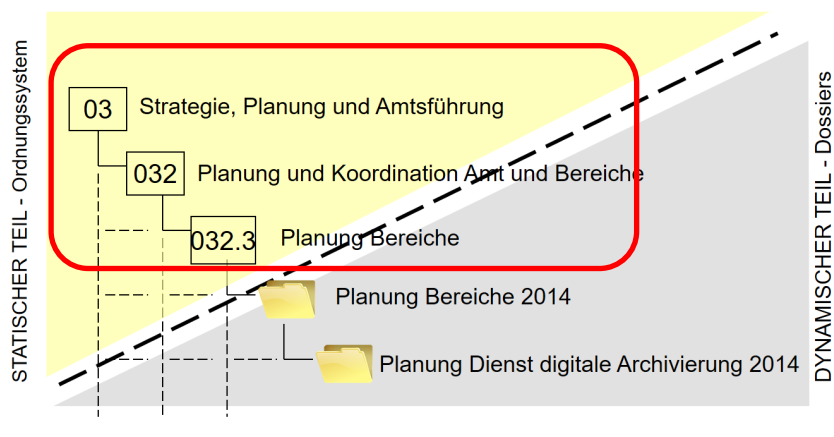


Abbildung 3 – Publierte Informationen mit Use Case 1

## 4.2 Use Case 2 – Hierarchiestufe Ordnungssystem mit Dossiers

- Ordnungssystem mit all seinen Positionen (bis Stufe Rubrik)
- Pro OS-Position die zugehörigen Metadaten
- Verzeichnis sämtlicher Dossiermetadaten
- Pro Dossier die zugehörigen Metadaten
- Denkbar ist eine Umsetzung nur für die aktiven Ordnungssysteme oder aber eine Umsetzung für die aktiven und inaktiven Ordnungssysteme<sup>14</sup>

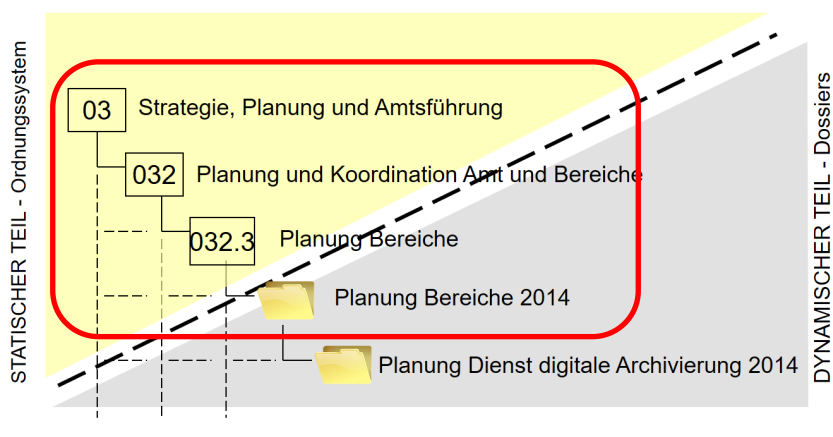


Abbildung 4 – Publierte Informationen mit Use Case 2

<sup>13</sup> Mit aktiven Ordnungssystemen/Strukturen ist gemeint: Strukturen die aktiv bearbeitet werden und anhand welcher täglich Unterlagen abgelegt werden. Im Gegensatz dazu inaktive Strukturen, welche nicht mehr in Gebrauch sind.

<sup>14</sup> Siehe Fn 11.

Bei beiden Use Cases wäre es möglich, zusätzliche Kontextinformationen zu Aufgaben und Geschäften (bereits vorhandene GEVER-Daten wie z.B. Angaben zu Dateigrösse bei Dossiers, Bemerkungen, Prozessinformationen o.ä.) als weitere Metadaten aufzunehmen.

Hinweis: sofern man hier die Subdossiers ebenfalls integriert, wächst die Datenmenge exponentiell.

## 5 Umsetzungssysteme ZN light

Im Anschluss werden die im Bundesratsantrag genannten möglichen Systeme zur Umsetzung eines ZN light kurz vorgestellt.

### 5.1 StrucTool

Die Webapplikation StrucTool unterstützt die Verwaltungseinheiten des Bundes, Dritte (externe Stellen, die Bundesaufgaben wahrnehmen, Privatarchive o.ä.) sowie das Bundesarchiv bei der Erarbeitung, Bewertung, Genehmigung und Verwaltung von Strukturen.

In StrucTool sind Strukturen (Ordnungssysteme sowie freie Strukturen z.B. von File-Ablagen und Fachanwendungen o.ä.) mit zugehörigen Metadaten teilweise bis auf Stufe Dossier hinterlegt. Dies unabhängig davon, ob es sich um archivwürdige oder nicht archivwürdige Daten handelt. Dies ermöglicht eine Übersicht über die Strukturen der Bundesverwaltung und damit verbunden über zukünftige Ablieferungen an das Archiv. Die in StrucTool enthaltenen Strukturen werden bei Bedarf periodisch aktualisiert.

Der Zugriff auf diese Strukturen wird über Rollen gesteuert. Die Öffentlichkeit hat keinen Zugriff auf die Applikation. StrucTool verfügt über Schnittstellen zu GEVER und zum Archivinformationssystem AIS des BAR sowie über eine Suche innerhalb einer Struktur (für die zuständige Verwaltungseinheit) und über mehrere Strukturen hinweg (für das BAR).

StrucTool wurde 2019 in Betrieb genommen. Die Lösung ist eine Eigenentwicklung des BAR. Der Betrieb erfolgt durch den bundesinternen Leistungserbringer BIT.

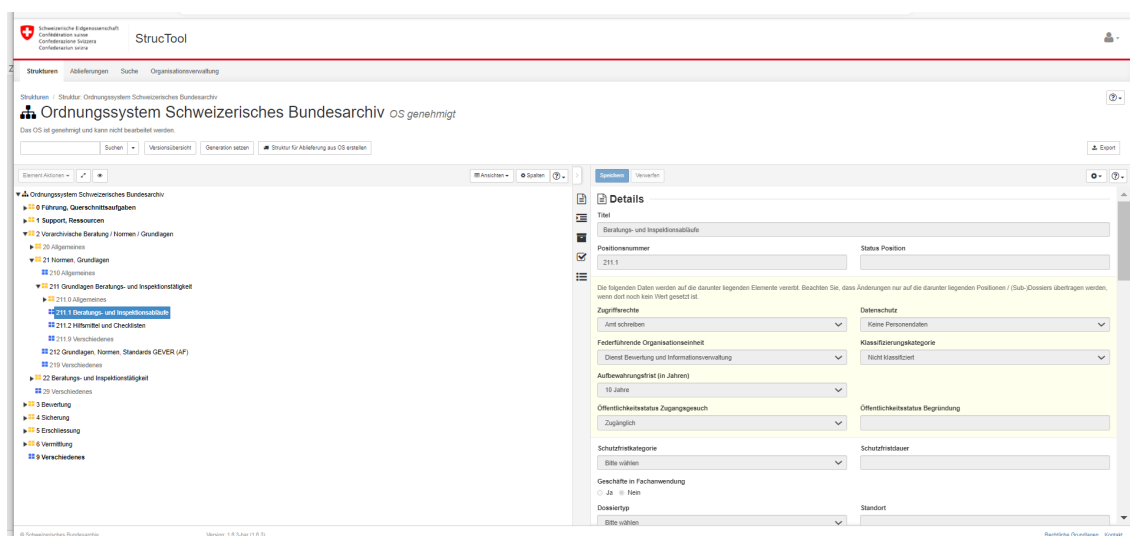


Abbildung 5 – StrucTool: Benutzeroberfläche Strukturen

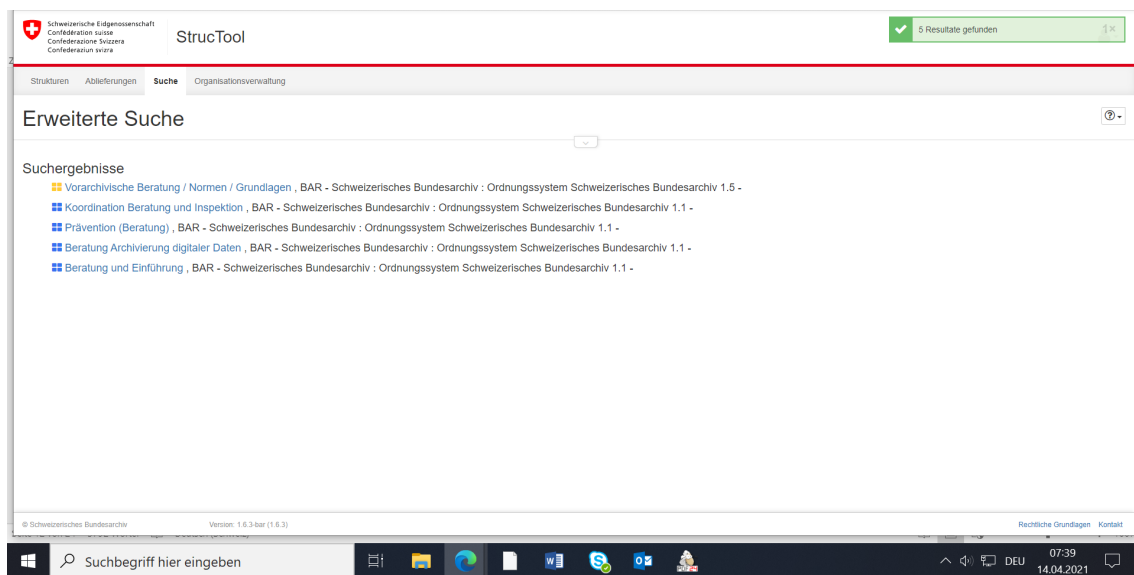


Abbildung 6 – StrucTool: Benutzeroberfläche Suche

## 5.2 Online-Zugang

Das Webportal Online-Zugang ([www.recherche.bar.admin.ch](http://www.recherche.bar.admin.ch)) stellt den Zugang zu archivierten Informationen für Kunden des BAR dar. Kunden sind sowohl die Öffentlichkeit wie auch die Verwaltung, insbesondere die abliefernden Stellen selber. Der Online-Zugang nutzt die Primärdaten des Digital Information Repository (DIR) und die Metadaten des Archivinformationssystems (AIS), um online den Zugriff zum Archivgut des Bundes zu ermöglichen. Er enthält heute nur archivierte und keine aktiv bewirtschafteten Unterlagen des Bundes.

Der Online-Zugang verfügt über verschiedene Funktionen wie «Recherche» in allen Hierarchiestufen bis Stufe Dokument (Volltextsuche, strukturierte Suche im Archivplan, thematische Suche), «Bestellung und Zugang» (Lesesaalbestellungen, Digitalisierungsbestellungen, Einsichtsgesuche, Download von Dossiers) oder «Support» (Beratung via Chat). Der Zugriff auf die Daten erfolgt entlang eines Berechtigungs- und Rollenkonzepts, das via eIAM (eGovernment Identity und Access Management) des Bundes gesteuert wird.

Der Online-Zugang wurde 2019 in Betrieb genommen. Die Lösung ist eine Eigenentwicklung des BAR. Sie kombiniert verschiedene zugekaufte Komponenten sowie interne Services und vernetzt und ergänzt diese. Der Betrieb erfolgt durch den bundesinternen Leistungserbringer BIT.

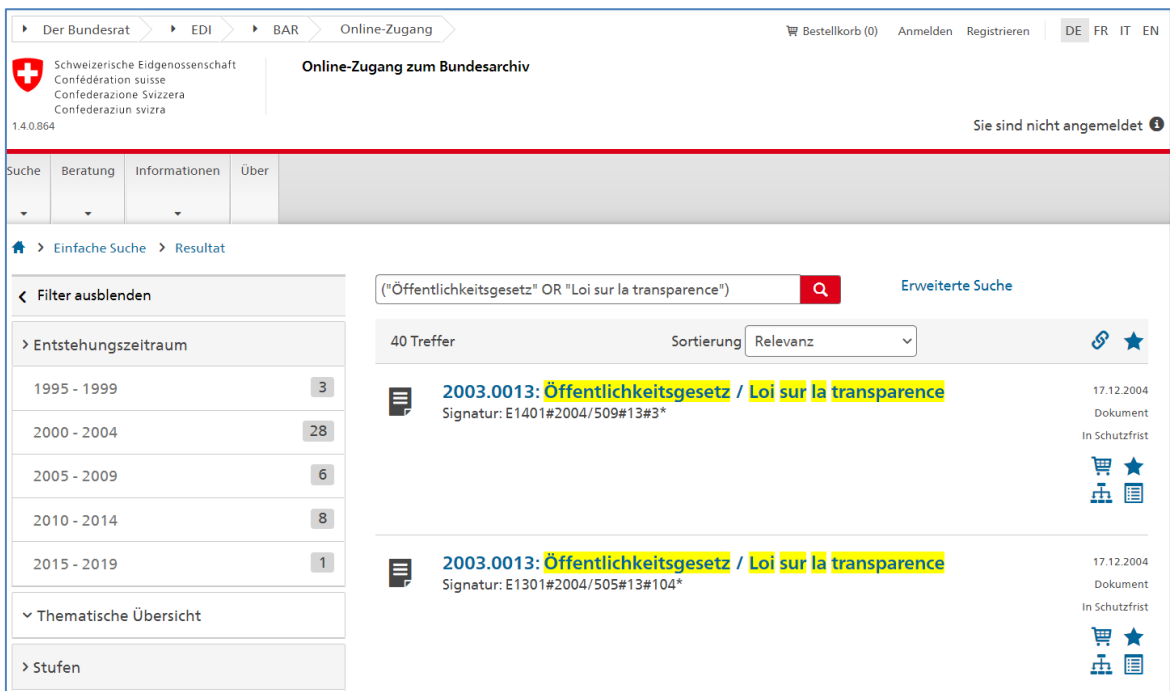


Abbildung 7 – Online-Zugang: Benutzeroberfläche Resultatliste

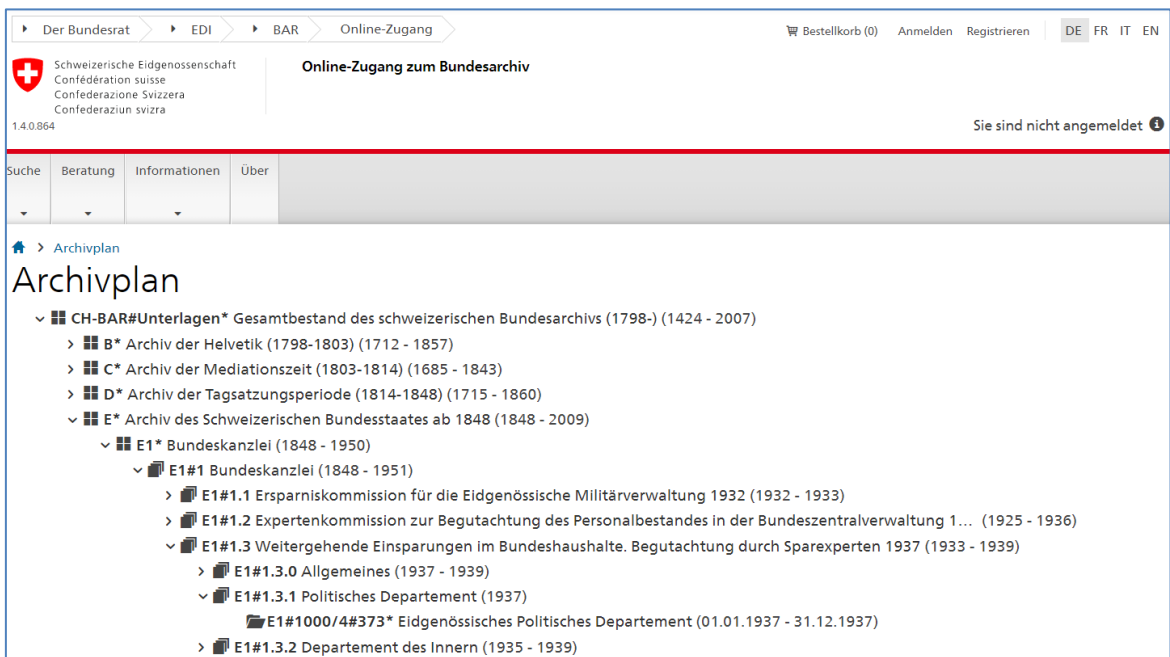


Abbildung 8 – Online-Zugang: Benutzeroberfläche Archivplan (strukturierte Suche)

## 5.3 Acta Nova

Die Webapplikation Acta Nova unterstützt die Verwaltungseinheiten des Bundes bei der Bearbeitung und Ablage von geschäftsrelevanten Unterlagen, bei der Prozesssteuerung sowie bei der Geschäftskontrolle. In Acta Nova ist pro Verwaltungseinheit das aktive Ordnungssystem hinterlegt und die zu einem Geschäft gehörigen Unterlagen werden in Dossiers bei der jeweiligen Aufgabe im Ordnungssystem abgelegt.

Zugriff auf Acta Nova haben die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung. In der Regel pro Verwaltungseinheit, in ausgewählten Prozessen auch verwaltungseinheitsübergreifend. Die Öffentlichkeit hat keinen Zugriff auf die Applikation. Acta Nova verfügt über eine Suche und über diverse Schnittstellen, u.a. zu StrucTool und dem Digitalen Archiv des BAR.

Acta Nova ist bis Ende 2021 in der gesamten zentralen Bundesverwaltung in Betrieb. Die Lösung kombiniert das Basissystem Acta Nova mit verschiedenen explizit für die Bundesverwaltung entwickelten Komponenten. Der Betrieb erfolgt durch die bundesinternen Leistungserbringer ISCeco und BIT.

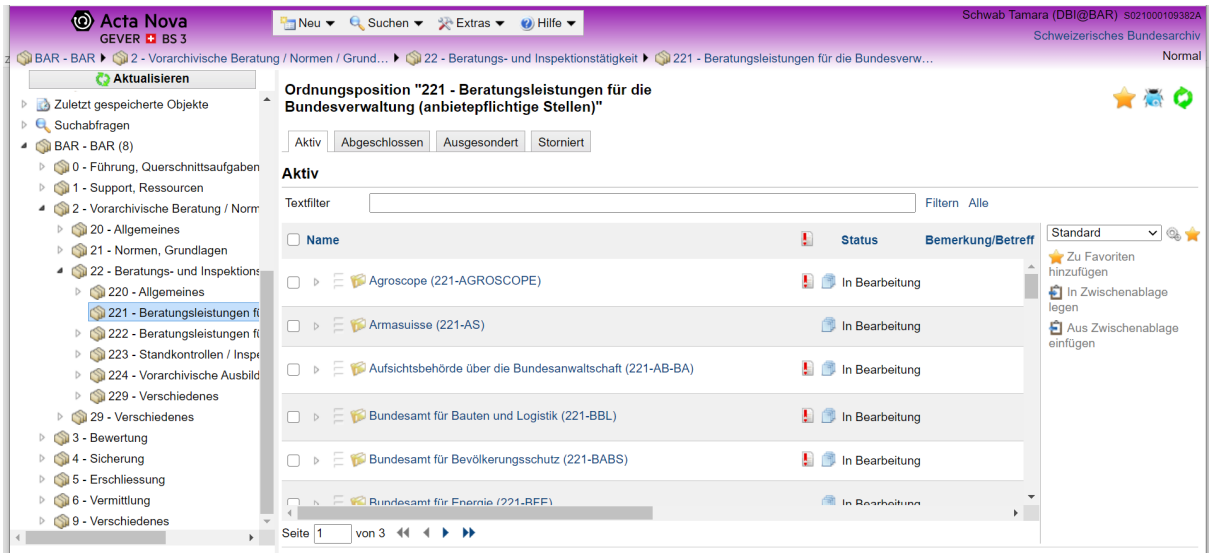


Abbildung 9 – Acta Nova: Benutzeroberfläche Ordnungssystem mit Dossiers

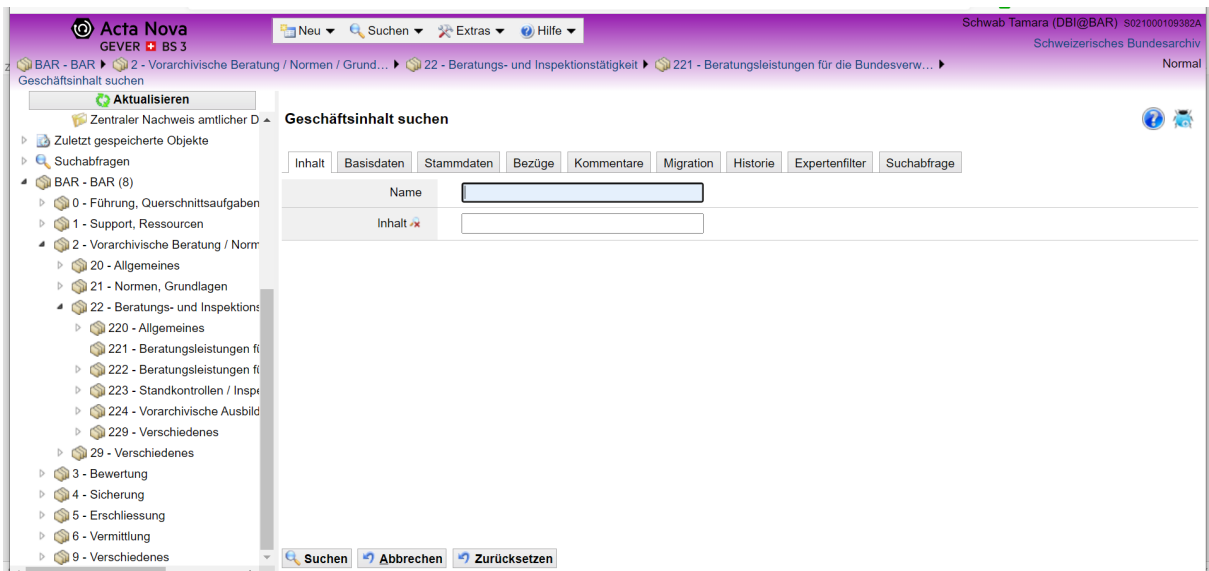


Abbildung 10 – Acta Nova: Benutzeroberfläche Geschäftsinhalt suchen



## 6 Lösungskonzept mit Varianten und deren Beurteilung

Nachfolgend werden mögliche Umsetzungsvarianten beschrieben und hinsichtlich Aufwand Verwaltungseinheiten, Aufwand zuständige Stelle ZN light, Mehrwert Gesuchstellende, Automatisierungsgrad sowie möglicher technischer Umsetzung beleuchtet.

### 6.1 Variante 1 – ZN light bis Hierarchiestufe Ordnungssystem

#### 6.1.1 Beschreibung

Unter Federführung einer zentralen Stelle (BAR oder BK – in Abhängigkeit zur organisatorischen und technischen Umsetzung) wird ein ZN light für die Öffentlichkeit wie auch für die Verwaltungseinheiten des Bundes zur Verfügung gestellt. In diesem ZN light werden Ordnungssysteme<sup>15</sup> der Bundesverwaltung inkl. deren Metadaten bis auf Stufe Rubrik publiziert. Damit wird eine Übersicht über sämtliche Aufgaben der Bundesverwaltung mit zugehöriger Federführung der jeweiligen Aufgabe publiziert. In diesen Daten kann gesucht werden und es soll möglich sein, anhand der Angaben aus den Suchergebnissen eine Hilfestellung bei BGÖ-Anfragen zu leisten oder direkt bei der zuständigen Verwaltungseinheit weitere Erkundigungen einzuholen.

Offene Punkte, die bei einer allfälligen Umsetzung nochmals aufgegriffen werden müssen:

- Definition der zu einer Struktur gehörigen Metadaten: welche Metadaten sollen publiziert werden?
- Definition Datenumfang: Pro Aktenbildner das aktive (in Gebrauch stehende) Ordnungssystem oder alle bisher bekannten Ordnungssysteme sowie Strukturen der autorisierten Ablagen? In GEVER sind mit wenigen Ausnahmen nur aktive OS hinterlegt, in StrucTool aktive und inaktive Strukturen (OS und andere), im Online-Zugang nur jene Teile einer Struktur mit Ablieferungen. Das BGÖ greift seit 1.7.2006 und gilt für die zentrale wie auch dezentrale Bundesverwaltung<sup>16</sup>. Daraus könnte man ableiten, dass alle Ablagestrukturen ab 2006 der zentralen und dezentralen Stellen der BV in einen Zentralen Nachweis integriert werden.
- Definition zentrale oder dezentrale BV: nur die in GEVER hinterlegten Ordnungssysteme und damit Beschränkung auf die zentrale BV oder alle Ordnungssysteme und andere Strukturen der autorisierten Ablagen und somit Ausdehnung auf die gesamte BV (inkl. dezentrale BV)<sup>17</sup>?
- Definition der zuständigen Stelle für ZN light: die Zuständigkeit ist in Abhängigkeit zur technischen Lösung - Quellsystem in Kombination mit ZN light zu definieren.

---

<sup>15</sup> Der zeitliche Geltungsbereich des BGÖ geht zurück auf den 1. Juli 2006. Da ab dann die amtlichen Dokumente grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen, könnte man ableiten, dass auch die Hilfsmittel zu deren Auffindbarkeit diesen Zeitpunkt abdecken sollen. Ablagestrukturen können Ordnungssysteme oder Strukturen von autorisierten Ablagen umfassen. Aus diesem Grund wird hier von «Ordnungssystemen und anderen Strukturen» gesprochen.

<sup>16</sup> Siehe Art. 2 Abs. 1 lit. a BGÖ i.V.m. Art. 2 RVOG, vgl. auch BBI 2003 1985 f. Ausnahmen vom persönlichen Geltungsbereich des BGÖ: FINMA und SNB (Art. 2 Abs. 2 BGÖ).

<sup>17</sup> Dem BGÖ sind sowohl die Einheiten der zentralen als auch der dezentralen Bundesverwaltung unterstellt (Art. 2 Abs. 1 lit. a BGÖ i.V.m. Art. 2 RVOG, siehe BBI 2003 1985 f.).

- Definition des angestrebten Automatisierungsgrades der Schnittstelle (u.a. in Abhängigkeit zur techn. Lösung)<sup>18</sup>
- Definition der angestrebten Ausgestaltung einer Suche und weiteren Nutzungsmöglichkeiten<sup>19</sup>

### **6.1.2 Aufwand Verwaltungseinheiten**

Bei der Publikation von Ordnungssystemen entsteht für die Datenbereinigung seitens Verwaltungseinheiten kein oder ein zu vernachlässigender Aufwand. Dies weil Ordnungssysteme in der Regel keine sensitiven Daten enthalten und die Aufgaben einer Verwaltungseinheit öffentlich bekannt sind.<sup>20</sup> Somit muss vor einer Publikation von Ordnungssystemen keine Datenbereinigung erfolgen.

Für die Datenbereitstellung entsteht ebenfalls ein zu vernachlässigender Aufwand für die Verwaltungseinheiten, da davon ausgegangen wird, dass aufgrund des zentralen Ansatzes die Ordnungssysteme zentral von der zuständigen Stelle aus dem auszuwählenden Quellsystem über eine Schnittstelle in den ZN light synchronisiert werden können und nur die allfällige Freigabe zur periodischen Synchronisation seitens Verwaltungseinheiten erfolgen müsste.

### **6.1.3 Aufwand zuständige Stelle ZN light**

Für die zuständige Stelle entsteht einerseits ein relativ grosser einmaliger Aufwand bei der Implementierung von ZN light und bei der damit verbundenen Anpassung am Quellsystem. Hinzu kommen wiederkehrende Aufwände bei der späteren Weiterentwicklung sowie im Betrieb und Support der Lösung. Dieser Aufwand besteht nicht nur aus Sachkosten, sondern insbesondere auch aus Personalaufwand.

In Abhängigkeit zur gewählten Lösung (Umsetzungs- und Quellsystem) kann der Aufwand bei unterschiedlichen Verwaltungseinheiten anfallen (bspw. bei Kombination von Acta Nova und Online Zugang BAR als bei verschiedenen Verwaltungseinheiten angesiedelten Systemen). Dieser Aufwand ist zusätzlich zu den bereits laufenden Betriebskosten des Quellsystems zu leisten.

### **6.1.4 Mehrwert Gesuchstellende**

Die Publikation von allen Ordnungssystemen des Bundes ab 2006 und der damit verbundenen Suchmöglichkeit, stellt eine leichte Verbesserung zur heutigen Situation dar (derzeit gibt es keine zentrale Übersicht über alle Detailaufgaben des Bundes). Die Gesuchstellenden hätten

---

<sup>18</sup> Hier stellen sich verschiedene Fragen, wie etwa: Soll die Synchronisierung der Daten zwischen Quell- und Umsetzungssystem vollautomatisch erfolgen ohne menschliche Intervention? Oder ist ein semi-automatischer Prozess vorzusehen, in welchem die Synchronisierung manuell angestossen werden muss, dann aber automatisiert abläuft?

<sup>19</sup> Bezüglich Suche stellt sich die Frage der Ausgestaltung: soll die Durchsuchbarkeit automatisiert via eine Suchmaschine unterstützt werden und welche Suchparameter stellt diese zur Verfügung oder erfolgt sie eher manuell in Excel-/PDF-Listen etc.?

<sup>20</sup> Die Aufgaben der Verwaltungseinheiten sind der RVOV, der jeweiligen Organisationsverordnung der Departemente sowie dem Internet zu entnehmen. Da die Ordnungssysteme die Aufgaben einer Verwaltungseinheit abbilden und die Aufgaben öffentlich bekannt sind, wird davon ausgegangen, dass die Publikation der in GEVER abgebildeten Ordnungssysteme kein Problem darstellt.

damit eine zentrale Übersicht über alle Aufgaben der Bundesverwaltung, welche eine Ableitung von Geschäften und eine damit verbundene Gesuchstellung einfacher möglich machen könnte.

Der Nutzen dieser Variante für die Gesuchstellenden darf allerdings nicht überbewertet werden: Ein zentrales Aufgabenverzeichnis könne zwar zu einer besseren Orientierung der Gesuchstellenden beitragen.<sup>21</sup> Mit Aufgabenbeschrieben allein – d.h. ohne Unterstützung der Behörden – liesse sich aber nicht ausreichend in Erfahrung bringen, welche Geschäfte und zugehörigen amtlichen Dokumente existieren.<sup>22</sup>

### 6.1.5 Automatisierungsgrad

Sofern Acta Nova oder StrucTool als Quellsystem für die Umsetzung des ZN light herangezogen werden und über das Quellsystem quasi ein «Zentrales Register» gestülpt wird, in welchem gesucht werden kann, ist der Automatisierungsgrad relativ hoch. Dasselbe gilt für den Online-Zugang, in welchem die Daten automatisiert über eine Schnittstelle aus dem Quellsystem bezogen werden könnten.

Ordnungssysteme könnten aber auch an zentraler Stelle anhand von durchsuchbaren Listen (z.B. als pdf oder Excel) oder allenfalls in [opendata.swiss](https://opendata.swiss) publiziert werden. Oder es wäre möglich, die bereits publizierten [Bewertungsentscheide auf der Website des Bundesarchivs](#) mit den Ordnungssystemen zu ergänzen. Hierbei würde es sich aber nicht um das in Kapitel 3 skizzierte Zielbild ZN light als durchsuchbaren automatisierten Katalog handeln. Eine solche manuelle und somit einfache Lösung wäre aber durchaus denkbar. Der Automatisierungsgrad wäre damit aber eher tief.<sup>23</sup>

### 6.1.6 Mögliche Umsetzungssysteme

#### 6.1.6.1 StrucTool

Kriterium	Beschreibung
Anforderungsabdeckung (vgl. Kap. 3)	<p><u>Vorhandene Elemente ohne Anpassungsbedarf:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrsprachige Oberfläche (de/fr) implementiert</li> <li>• Applikation ist skalierbar</li> <li>• Anzeige von Ordnungssystemen und den zugehörigen Metadaten bis zur Hierarchiestufe Dokument möglich. Derzeit aber nur Daten bis tlw. Dossierstufe enthalten</li> </ul> <p><u>Anpassung nötig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorgaben Bund bei Implementierung StrucTool bereits berücksichtigt, Anpassungsbedarf prüfen</li> </ul>

<sup>21</sup> Vgl. Studienbericht, Kap. 6.2.1.2, S. 41. Vgl. auch das Fazit 1 in. Studienbericht, Kap. 7, S. 56: «Zur Orientierung der Gesuchstellenden wird ein Verzeichnis aller Aufgaben als hilfreich für die Übersicht der Verwaltungstätigkeit beurteilt. »

<sup>22</sup> Vgl. Studienbericht, Kap. 4.2.2, S. 23.

<sup>23</sup> Listen können zwar ggfs. über Reports generiert werden, diese Reports müssten jedoch manuell angestossen werden und die Listen müssten manuell z.B. auf einer Webseite hochgeladen oder in [opendata.swiss](https://opendata.swiss) publiziert werden. Dies im Unterschied zu einem Tool, wo dies via Schnittstelle automatisiert geschehen würde. Aufwände für die Extrahierung der Ordnungssysteme sowie für die Aufbereitung für eine Publikation wären näher zu prüfen.

Kriterium	Beschreibung
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rollenkonzept/Authentisierungsmöglichkeit: vorhanden für BV, BAR, Dritte; Anpassungsbedarf bzgl. Rolle Gesuchsteller soll nicht direkt auf StrucTool Daten zugreifen dürfen, zusätzliche Rollen nötig</li> <li>• Strukturierte Suche: vorhanden von Hierarchiestufe Ordnungssystem bis Dokument und in allen zugehörigen Metadaten. Beschränkung der Suche je VE auf die eigenen Strukturen – Suche möglich innerhalb einer Struktur. Für BAR besteht eine Suche über alle Strukturen, Anpassungen im GUI und in Logik für ZN light-Daten notwendig hinsichtlich Suche über alle Strukturen für Rolle Gesuchsteller</li> <li>• Volltextsuche: innerhalb einer Struktur vorhanden, Anpassungen im GUI, Ausweitung auf alle Strukturen und evtl. in Logik für ZN light-Daten notwendig für Rolle Gesuchsteller</li> <li>• Darstellung Suchergebnisse: derzeit Anzeige der verschiedenen Versionen einer Struktur; Anpassungsbedarf hinsichtlich Beschränkung auf Darstellung Ordnungssystem für Benutzerrolle «Gesuchstellende» (ohne weitere Hierarchiestufen)</li> <li>• Sichtbarkeitsregeln: derzeit über Zugriffe rollenbasiert gesteuert (eine VE hat nur Zugriff auf ihre Strukturen, BAR hat Zugriff auf alle Strukturen, spezifische Regeln für klassifizierte Strukturen – diese sind eingeschränkt auf Personen), Anpassungen auf ZN light-Daten und Benutzer notwendig – wahrscheinlich. sogar neue Logik nötig für die Publikation der Suchergebnisse</li> <li>• Schnittstelle Acta Nova: sofern Subdossier-Metadaten angezeigt werden sollen, müssen diese in StrucTool importiert werden und somit müsste die Schnittstelle Acta Nova um Subdossiers erweitert werden.</li> </ul> <p><u>Neuerstellung nötig</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schnittstelle zu ZN light (sofern nicht direkt mittels Funktionalitäten und Rollen direkt in StrucTool)</li> <li>• Gesuchstellungsprozess</li> </ul>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturen aller anbietepflichtigen Stellen, unabhängig vom Ablageort, unabhängig davon, ob archivwürdige Daten oder nicht archivwürdige Daten und, unabhängig davon, ob aktive oder inaktive Strukturen</li> <li>• Für GEVER-Strukturen BGÖ-Metadaten (préavis) vorhanden</li> <li>• Knowhow im BAR vorhanden</li> </ul>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• StrucTool nicht als Such- und Bestelltool für die Öffentlichkeit konzipiert</li> <li>• Sichtbarkeitsregeln unterstehen einer anderen Logik</li> <li>• Je nach Umsetzungstiefe für Implementierung bzgl. Hierarchieebene auch technische Anpassungen von Umsystemen (z.B. Import/Export Acta Nova) notwendig.</li> <li>• Je nach Entscheid betr. Umfang Ordnungssysteme Aufwand für Datenbereitstellung und Import von Strukturen (z.B. zusätzliche Strukturen und/oder Metadaten müssten in definierten Formaten vorliegen für Import in StrucTool)</li> <li>• Erhöhung technische Komplexität StrucTool durch Integration ZN light</li> <li>• Erhöhung Komplexität für Benutzende: Abzuarbeitende Prozesse, Suche, Bestellprozesse, Kommunikation</li> <li>• Rel. hoher Anpassungsaufwand infolge Zweckentfremdung StrucTool – unklare Auswirkungen auf die bestehenden Prozesse und Funktionalitäten</li> <li>• Keine tagesaktuellen Daten, tlw. sind die Strukturen mehrere Jahre alt</li> </ul>

Tabelle 3 – StrucTool: Anforderungsabdeckung, Vor- und Nachteile

## 6.1.6.2 Online-Zugang

Kriterium	Beschreibung
Anforderungsabdeckung (vgl. Kap. 3)	<p><u>Vorhandene Elemente ohne Anpassungsbedarf</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrsprachige Oberfläche (de/fr/it/en) implementiert</li> <li>• Applikation ist skalierbar</li> </ul> <p><u>Anpassungen nötig</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorgaben Bund: bei Implementierung des Online-Zugangs bereits berücksichtigt, auf Anpassungsbedarf prüfen</li> <li>• Strukturierte Suche: vorhanden von Hierarchiestufen Ordnungssystem bis Dokument, Anpassungen im GUI und evtl. in Logik für ZN light-Daten notwendig</li> <li>• Volltextsuche: vorhanden, Anpassungen im GUI und evtl. in Logik für ZN light-Daten notwendig</li> <li>• Sichtbarkeitsregeln: vorhanden, Anpassungen auf ZN light-Daten notwendig</li> <li>• Gesuchstellungsprozess: vorhanden, Anpassung auf ZN light-Prozess notwendig</li> <li>• Rollenkonzept/Authentisierungsmöglichkeit: vorhanden für BV, BAR, Dritte, auf Anpassungsbedarf prüfen</li> </ul> <p><u>Neuerstellung nötig</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schnittstelle zu Quellsystem (Acta Nova oder StrucTool)</li> </ul>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Online-Zugang ist bereits ein für die Öffentlichkeit und Verwaltung konzipiertes Such- und Bestellsystem</li> <li>• Online-Zugang wird zum Zugangspunkt für Metadaten und Primärdaten des Bundes: Für die Gesuchstellenden heisst das, mehr Daten an einem einzigen Ort: Archivgut, amtliche Dokumente (OS) und – voraussichtlich – Amtsdrukschriften über eine einzige Plattform recherchierbar</li> <li>• Strategische Ebene: Sichtbarkeit BAR als Datenamt steigt</li> <li>• Knowhow im BAR vorhanden: mögliches Quellsystem OS (StrucTool) und Zugangssystem ZN light (Online-Zugang)</li> </ul>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhung technische Komplexität Online-Zugang durch Integration ZN light</li> <li>• Erhöhung Komplexität für Benutzende: Suche, Bestellprozesse, Kommunikation</li> <li>• Gefahr, dass sich Gesuchstellende in der Informationsmenge verlieren («Point of disorientation»)</li> <li>• Aktive / nicht archivwürde «Amtliche Dokumente» sind kein Archivgut und daher sachfremd im Online-Zugang</li> <li>• Einbettung neue Logik «amtliche Dokumente» in bestehende Logik «Archivgut»</li> </ul>

Tabelle 4 – Online-Zugang: Anforderungsabdeckung, Vor- und Nachteile

### 6.1.6.3 Acta Nova

Kriterium	Beschreibung
Anforderungsabdeckung (vgl. Kap. 3)	<p><u>Vorhandene Elemente ohne Anpassungsbedarf:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehrsprachige Oberfläche (de/fr/ital/en) implementiert</li> <li>• Applikation ist skalierbar</li> <li>• Anzeige von Ordnungssystemen und den zugehörigen Metadaten bis zur Hierarchiestufe Dokument/Datei möglich</li> <li>• Rollenkonzept/Authentisierungsmöglichkeit: vorhanden für BV, keine Anpassungen notwendig da kein direkter Zugriff Gesuchstellende auf Acta Nova</li> <li>• Vorgaben Bund bei Implementierung Acta Nova bereits berücksichtigt</li> <li>• Sichtbarkeitsregeln: derzeit über Zugriffe gesteuert</li> </ul> <p><u>Anpassung nötig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strukturierte Suche: als programmierbare Suche via Schnittstelle vorhanden, Anpassungen bei den Suchfeldern notwendig</li> <li>• Volltextsuche: eingeschränkt vorhanden (z.B. pdf und word), Anpassungen notwendig</li> </ul> <p><u>Neuerstellung nötig:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesuchstellungsprozess: Workflowengine vorhanden, der Prozess «Gesuchstellung» müsste noch erstellt werden</li> <li>• Schnittstellen: diverse Schnittstellen, u.a. zu StrucTool vorhanden. Sofern ZN light nicht direkt als Funktionalität in Acta Nova: neu erstellen für ZN light</li> <li>• Neue Rolle Gesuchstellende</li> </ul>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle geschäftsrelevanten Unterlagen</li> <li>• Tagesaktuelle Daten</li> <li>• Archivwürdige und nicht archivwürdige Daten</li> <li>• BGÖ-Metadaten vorhanden</li> <li>• Workflowengine bereits vorhanden</li> </ul>
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beschränkung auf die zentrale Bundesverwaltung</li> <li>• Beschränkung auf aktive Ordnungssysteme</li> <li>• Acta Nova nicht als Such- und Bestelltool für die Öffentlichkeit konzipiert</li> <li>• Erhöhung technische Komplexität Acta Nova durch Integration ZN light</li> <li>• Erhöhung Komplexität für Benutzende: Abzuarbeitende Prozesse, Suche, Bestellprozesse, Kommunikation</li> <li>• Rel. hoher Anpassungsaufwand infolge Zweckentfremdung Acta Nova – unklare Auswirkungen auf die bestehenden Funktionalitäten</li> </ul>

Tabelle 5 – ActaNova: Anforderungsabdeckung, Vor- und Nachteile

### 6.1.7 Beurteilung der Variante 1

Die Variante 1 deckt den Use Case 1 «Hierarchiestufe Ordnungssystem» ab. Die Ordnungssysteme wiederum bilden die Aufgaben der jeweiligen Verwaltungseinheiten ab.<sup>24</sup>

Aus der Perspektive der Verwaltung ist von einem tiefen Aufwand sowohl für die Datenbereinigung als auch für die Datenbereitstellung auszugehen. Aus der Optik der Gesuchstellenden wäre die Publikation der Ordnungssysteme eine lediglich minimale Umsetzung der im Studienbericht zum Zentralen Nachweis aufgeführten Handlungsempfehlung «Verbesserung der

<sup>24</sup> Vgl. Studienbericht, Kap. 6.3.1.2, S. 48 sowie Vorgaben der Aufgabenorientierung gemäss GEVER-Verordnung Art. 8.

Zurverfügungstellung von geeigneten Informationen». Entsprechend wäre der Mehrwert dieser Variante eher gering. Dies umso mehr, als die Verwaltungseinheiten – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – auf ihren Webseiten bereits allgemeine Aufgaben- und Themenbeschriebe publiziert haben.<sup>25</sup>

Eine erste Prüfung ergab, dass die Variante 1 in den untersuchten Umsetzungssystemen – StrucTool, Online-Zugang und Acta Nova – grundsätzlich implementiert werden könnte. Alle Applikationen haben ihre Vor- und Nachteile, keine ist von vornherein offenkundig geeigneter oder ungeeigneter für den ZN light in dieser Form. Klar ist hingegen, dass bei allen Systemen technische Anpassungen implementiert werden müssten und je nach Entscheid zum Datenumfang ebenfalls Anpassungen notwendig wären. Der mit dem Anpassungsbedarf für die zuständige Stelle einhergehende Konzeptions- und Implementierungsaufwand sowie die Aufwände für Weiterentwicklung, Betrieb und Support lassen sich derzeit noch nicht näher quantifizieren. Angesichts des beschränkten Mehrwerts ist jedoch von einem sehr ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis einer solchen automatisierten Lösung auszugehen.

Eine manuelle Umsetzung der Variante 1 in Listenform (z.B. mittels Excel) und/oder mittels maschinenlesbarer CSV-/XML-Dateien mit Publikation an geeigneter Stelle (z.B. Webseite oder als Open Government Data) wäre ebenfalls realisierbar und sicherlich mit deutlich tieferem Aufwand seitens der zuständigen Stelle verbunden. Eine tagesaktuellere Variante wäre hier den anderen Lösungen vorzuziehen. Angesichts des beschränkten Mehrwerts ist jedoch auch bei dieser Lösung von einem eher ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis auszugehen.

## **6.2 Variante 2 – ZN light mittels Veröffentlichung der Ordnungssysteme inkl. Dossiers**

### **6.2.1 Beschreibung**

Unter Federführung einer zentralen Stelle (BAR oder BK – in Abhängigkeit zur technischen Umsetzung) wird ein ZN light für die Öffentlichkeit wie auch für die Verwaltungseinheiten des Bundes zur Verfügung gestellt. In diesem werden sämtliche Ordnungssysteme<sup>26</sup> der Bundesverwaltung inkl. deren Metadaten bis auf Stufe Rubrik sowie die zugehörigen Dossier-Metadaten publiziert. Damit wird eine Übersicht über sämtliche Aufgaben und Geschäfte der Bundesverwaltung mit zugehöriger Federführung publiziert. In den zur Verfügung gestellten Daten kann bis Dossierstufe gesucht werden und es soll möglich sein, anhand der Angaben aus den Suchergebnissen konkretere BGÖ-Anfragen bei der zuständigen Verwaltungseinheit zu stellen oder direkt weitere Erkundigungen einzuholen.

Die offenen Punkte, die bei einer allfälligen Umsetzung nochmals aufgegriffen werden müssen, entsprechen denjenigen in der Variante 1 (Kapitel 6.1.1). Ergänzend müsste in Variante 2 noch geprüft werden, ob Subdossiers ebenfalls aufgenommen werden sollen.

Hinweis: sofern bei den Dossiers auch Subdossiers subsumiert werden und diese Subdossier Metadaten (egal wie viele Hierarchieebenen davon es innerhalb eines Dossiers gibt) ebenfalls in den ZN light aufgenommen werden, steigt die Datenmenge exponentiell (vgl. Kapitel 2.3.1 Mengengerüst). Im Gegenzug dazu werden aber die Angaben zu den Geschäften sehr viel

---

<sup>25</sup> Vgl. Studienbericht, Kap. 4.1.2.

<sup>26</sup> Der zeitliche Geltungsbereich des BGÖ geht zurück auf den 1. Juli 2006. Da ab dann die amtlichen Dokumente grundsätzlich dem Öffentlichkeitsprinzip unterstehen, ist davon auszugehen, dass auch die Hilfsmittel zu deren Auffindbarkeit diesen Zeitpunkt abdecken sollen. Ablagestrukturen für geschäftsrelevante Unterlagen können Ordnungssysteme und Strukturen von autorisierten Ablagen umfassen. Aus diesem Grund wird hier von «Ordnungssystemen und anderen Strukturen» gesprochen.

konkreter, da je nach Dossierbildung in einer Verwaltungseinheit die effektiven Geschäfte erst auf Stufe Subdossier abgebildet sind.<sup>27</sup> Der Mehrwert für die Gesuchstellenden steigt, der Aufwand für die Datenbereinigung durch die Verwaltungseinheiten nimmt zu. In Abhängigkeit zum gewählten Quellsystem sowie Umsetzungssystem steigt damit verbunden auch der Aufwand für eine Systemanpassung (beispielsweise wäre die Schnittstelle StrucTool-Acta Nova anzupassen, da diese nur die Stufe Dossier umfasst).

Subdossiers werden hier als Ergänzung/weitere Hierarchiestufe genannt. In den nachfolgenden Kapiteln wird jedoch nicht weiter auf den Aspekt Subdossier eingegangen.

## **6.2.2 Aufwand Verwaltungseinheiten**

Bei der Publikation von Dossiermetadaten dürfte für die Datenbereinigung seitens Verwaltungseinheiten ein nicht zu unterschätzender Aufwand entstehen. Grund dafür ist, dass Dossier titel sensitive Informationen enthalten können, die etwa aus Gründen des Informations- und Datenschutzes sowie als Ausnahme vom Öffentlichkeitsprinzip nicht veröffentlicht werden dürfen und ggfs. auch die in GEVER vergebenen Metadaten nicht korrekt gepflegt werden.<sup>28</sup> Somit muss vor einer Publikation der Metadaten eine Datenbereinigung erfolgen, die sicherstellt, dass keine Daten ohne entsprechende Rechtsgrundlage veröffentlicht werden. Zudem dürften die Anforderungen an die Bewirtschaftung der Metadaten von Dossiers in allen Verwaltungseinheiten in Abhängigkeit zur Qualität des Informationsmanagements deutlich steigen. Heute werden die Metadaten nicht im Hinblick auf eine Publikation gepflegt.

Für die Datenbereitstellung hingegen ist der Aufwand vernachlässigbar, da davon ausgegangen wird, dass – wie die Ordnungssysteme – auch die Dossier- und ggfs. Subdossier Daten automatisiert vom Quellsystem über eine Schnittstelle in den ZN light synchronisiert werden könnten.

## **6.2.3 Aufwand zuständige Stelle ZN light**

Der Aufwand für die zuständige Stelle in Variante 2 entspricht in etwa dem in Kapitel 6.1.3 beschriebenen Aufwand für die Variante 1.

## **6.2.4 Mehrwert Gesuchstellende**

Wird die Publikation von Ordnungssystemen des Bundes noch um die Veröffentlichung der Ebene Dossiermetadaten ergänzt, stehen den Gesuchstellenden nicht nur die Aufgabenbereiche der Verwaltungseinheiten zur Verfügung, sondern in den meisten Fällen<sup>29</sup> auch eine Übersicht über deren Geschäfte.<sup>30</sup> Es ist davon auszugehen, dass daraus ein erheblicher Mehrwert für die Gesuchstellenden resultiert, haben doch in der Studie zum Zentralen Nachweis 57%

---

<sup>27</sup> Das Informationsmanagement sieht demgegenüber in seinen Grundsätzen vor, ein Geschäft jeweils in einem Dossier (und nicht in Subdossiers) abzubilden.

<sup>28</sup> Die in GEVER hinterlegten Metadaten und deren Pflege stehen in Abhängigkeit davon, wie eine Verwaltungseinheit das Informationsmanagement und die damit verbundenen Vorgaben umsetzt.

<sup>29</sup> Siehe dazu Fn 22.

<sup>30</sup> Vgl. Studienbericht, Kap. 6.3.1.2, S. 48: «Die Dossiers in der GEVER-Anwendung Acta Nova sind in der Regel identisch mit den Geschäften der Verwaltungseinheiten»



der Gesuchstellenden angegeben, ein Verzeichnis aller Geschäfte als deutliche Verbesserung gegenüber der heutigen Situation zu erachten, z.B. um einfacher den «Zielort» zu finden.<sup>31</sup>

### **6.2.5 Automatisierungsgrad**

Die Dossierebene ist «sehr dynamisch und untersteht einem stetigen Zuwachs sowie den Aussonderungsprozessen der Verwaltung.»<sup>32</sup> Zudem handelt es sich hier um grosse Mengen an Daten. Schon allein vor diesem Hintergrund kommt in Variante 2 nur eine automatisierte Umsetzung der Datenbereitstellung in Frage. Zusätzlich messen die Gesuchstellenden der Aktualität des ZN light eine grosse Bedeutung bei, was ebenfalls nach einem automatisierten Ansatz verlangt.<sup>33</sup> Die Umsetzung wäre analog zur Beschreibung der automatisierten Ansätze in Variante 1, Kapitel 6.1.5.

### **6.2.6 Mögliche Umsetzungssysteme**

Bei der Prüfung der Umsetzungssysteme für die Variante 2 hat sich gezeigt, dass die Ergebnisse im Vergleich zur Variante 1 sowohl bei StrucTool (Kapitel 6.1.6.1) als auch beim Online-Zugang (Kapitel 6.1.6.2) wie auch bei Acta Nova (Kapitel 6.1.6.3) praktisch identisch ausfallen, weswegen auf eine erneute tabellarische Darstellung verzichtet wird.

Mit anderen Worten: in Bezug auf die untersuchten Kriterien Anforderungsabdeckung sowie Vor- und Nachteile spielt es keine wesentliche Rolle, ob der ZN light im Sinne einer eigenständigen Applikation nur die Hierarchiestufe Ordnungssysteme umfasst (Variante 1) oder ob er daneben zusätzlich noch die Ebene der Dossiers beinhaltet (Variante 2).<sup>34</sup> Alle drei Umsetzungssysteme können gemäss aktueller Einschätzung mit beiden Hierarchiestufen umgehen. Der Entscheid für eine Variante 1 oder 2 hat aber einen wesentlichen Einfluss auf den Aufwand bei der Datenbereinigung für die Verwaltungseinheiten und den Mehrwert für die Gesuchstellenden. Bezüglich Wahl des Umsetzungssystems hingegen scheint der Impact nicht allzu gross zu sein.

### **6.2.7 Beurteilung der Variante 2**

Die Variante 2 deckt den Use Case 2 «Hierarchiestufe Ordnungssystem mit Dossiers» ab. Damit würden neben den im Ordnungssystem abgebildeten Aufgaben der Verwaltungseinheiten auch mehrheitlich Informationen über deren Geschäfte über den ZN light publiziert.

Aus Sicht der Verwaltungseinheiten ist bei dieser Variante von einem deutlich erhöhten Aufwand für die Datenbereinigung auszugehen, weil sie sicherstellen müssen, dass keine Daten rechtswidrig veröffentlicht werden. Ferner dürften auch die zunehmenden Anforderungen an die Bewirtschaftung der Metadaten zu steigenden Aufwänden bei den Verwaltungseinheiten führen. Punkto Datenbereitstellung hingegen dürfte der Aufwand vernachlässigbar sein, da nur eine automatisierte Umsetzung sinnvoll scheint.

---

<sup>31</sup> Vgl. Studienbericht, Kap. 6.2.1.2, S. 41f. Weitere 25% erachteten ein Verzeichnis aller Geschäfte als leichte Verbesserung. In der Studie wurden auch Vorbehalte gegenüber einer «Liste [sic!] aller Geschäfte» geäussert, weil diese «lange und sehr unübersichtlich» werden könnte. Vgl. Studienbericht, Kap. 6.2.1.2, S. 41f.

<sup>32</sup> Studienbericht, Kap. 6.3.1.2, S. 48.

<sup>33</sup> Vgl. Anm. 32.

<sup>34</sup> Bei der Umsetzung mit Subdossiers vergrössert sich ggfs. der Implementierungsaufwand, weil je nach Systemwahl nicht nur das Zielsystem, sondern auch das Quellsystem angepasst werden müsste (bspw. Schnittstelle Acta Nova mit StrucTool).

Der Mehrwert für die Gesuchstellenden ist gegenüber der Variante 1 deutlich erhöht, auch wenn in der Studie tlw. Befürchtungen geäußert wurden, dass die mit der Darstellung der Geschäfte einhergehende Menge an Informationen zu einer Unübersichtlichkeit führen könnte. Gleich wie in der Variante 1 kann die Stufe Dossier a priori in allen Umsetzungssystemen implementiert werden, wobei es überall Vorteile und Nachteile sowie einen noch nicht näher zu bestimmenden Anpassungsbedarf gibt. Die damit zusammenhängenden Konzeptions- und Implementierungskosten für die zuständige Stelle sowie die Kosten für Weiterentwicklung, Betrieb und Support sind auch hier noch nicht näher zu bestimmen, erscheinen aber aufgrund des erhöhten Mehrwerts dieser Variante für die Gesuchstellenden in einem günstigeren Kosten-Nutzen-Verhältnis.

## **6.3 Variante 3 – Status quo: keine Umsetzung ZN light**

### **6.3.1 Beschreibung**

Aktuell erfolgt der Zugang zu amtlichen Dokumenten dezentral über die einzelnen Verwaltungseinheiten. Dementsprechend müssen die Gesuchstellenden die gesuchten Informationen bei den zuständigen Verwaltungseinheiten finden und dort ihre BGÖ-Gesuche einreichen.<sup>35</sup> Da kein zentraler Einstiegspunkt existiert, konsultieren die Gesuchstellenden die Webseiten der Verwaltungseinheiten, um öffentlich publizierte amtliche Dokumente einzusehen oder um Informationen über Vorhandensein und Inhalt nicht publizierter Dokumente zu erhalten. Diese Informationen sind allerdings oft nur spärlich vorhanden. Daher ist in der Regel der direkte Kontakt mit den Behörden unumgänglich, um zu den gewünschten Informationen zu kommen.<sup>36</sup>

### **6.3.2 Beurteilung der Variante 3**

Insgesamt wirft der Studienbericht kein allzu positives Licht auf den Status quo. Wie darin erwähnt, sind die verfügbaren Informationen oft unzureichend für die Auffindbarkeit von amtlichen Dokumenten.<sup>37</sup> Ausserdem zeigte die Studie, dass die Gesuchstellenden mit der Unterstützung seitens Behörden mehrheitlich unzufrieden sind. Die erleichterte Auffindbarkeit kann im Status quo nur dort als gegeben beurteilt werden, wo die Behörden eine angemessene Unterstützung anbieten.<sup>38</sup> Die Gesuchstellenden sind mit anderen Worten also abhängig vom Kooperationswillen der Behörden. Eine selbständige Recherche nach den gesuchten Dokumenten ist im Status quo nicht wirklich möglich.

## **7 Beurteilung / Machbarkeit**

### **7.1 Beurteilungskriterien**

Jede der in Kapitel 6 aufgeführten Variante wurde seitens Projektteam BAR nach den folgenden Kriterien beurteilt:

---

<sup>35</sup> Vgl. Studienbericht, Kap. 1, S. 8.

<sup>36</sup> Vgl. Studienbericht, Zusammenfassung, S. 6.

<sup>37</sup> Vgl. Studienbericht, Kap. 5, S. 36.

<sup>38</sup> Vgl. Studienbericht, Zusammenfassung, S. 6.

1. Aufwand für Verwaltungseinheiten hinsichtlich Datenbereinigung und Datenbereitstellung im Quellsystem
2. Aufwand zuständige Stelle ZN light
3. Mehrwert Gesuchstellende
4. Automatisierungsgrad
5. Umsetzungssysteme und deren Anforderungserfüllung

Die Beurteilung erfolgte anhand einer subjektiven Einschätzung der Autoren. Eine zuerst angedachte Nutzwertanalyse/Punkteskala wurde ebenso verworfen wie eine Bezifferung und Beurteilung des Umsetzungsaufwandes in den möglichen Umsetzungssystemen. Dies weil nach den derzeitigen Erkenntnissen davon ausgegangen wird, dass die Systeme grundsätzlich alle für ZN light geeignet wären, in jedem Fall jedoch angepasst werden müssten.<sup>39</sup>

Der Aufwand für die Verwaltungseinheiten, der Aufwand für die für den ZN light zuständige Stelle und der Nutzen für die Gesuchstellenden und die damit verbundene Akzeptanz einer Lösung, ist im Vergleich dazu jedoch viel höher zu gewichten.

## 7.2 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Aufgabe der vorliegenden Detailstudie war es, eine mögliche technische Umsetzung für einen Zentralen Nachweis light zu untersuchen. Das «light» bezog sich auf die Vorbedingung, wonach nur Varianten geprüft wurden, die nicht tiefer als bis zur Hierarchiestufe Dossier (ggfs. Subdossier) gehen. Die Untersuchung sollte auf Basis der bestehenden Systeme Acta Nova, StrucTool und Online-Zugang durchgeführt werden und den Fokus auf den anfallenden Aufwand bei den Verwaltungseinheiten, den Aufwand bei der für den ZN light zuständigen Stelle und den erzielbaren Mehrwert für die Gesuchstellenden richten. Die wichtigsten Ergebnisse und Schlussfolgerungen werden im Folgenden kurz zusammengefasst:

- a. Prüfung von 3 Varianten: Ausgehend von Grobanforderungen und Use Cases hat die Detailstudie zwei hauptsächliche Varianten geprüft: einerseits die Umsetzung bis Hierarchiestufe «Ordnungssystem», andererseits die Realisierung mit «Ordnungssystem und Ebene Dossier». Zusätzlich wurde der Vollständigkeit halber als Variante 3 der «Status quo» noch aufgeführt.
- b. Quellsystem: Die Detailstudie hat gezeigt, dass grundsätzlich sowohl die GEVER-Lösung Acta Nova als auch die Applikation StrucTool als Quellsystem in Frage kämen. Der Systementscheid müsste im Fall einer Umsetzung sorgfältig abgewogen werden, weil er die Ausgestaltung des ZN light hinsichtlich verschiedener, v.a. die verfügbaren Daten betreffender Kriterien wesentlich beeinflusst. Der Entscheid steht aber auch in Abhängigkeit zur angestrebten Umsetzungstiefe und der zeitlichen Abdeckung.
- c. Umsetzungssystem: die drei Systeme Acta Nova, StrucTool und Online-Zugang kommen unabhängig von der Variante grundsätzlich für eine Umsetzung des ZN light in Frage. Ein voraussichtlich nicht unwesentlicher Anpassungsbedarf mit entsprechenden – derzeit noch nicht näher zu beziffernden – Konzeptions- und Implementierungskosten bestünde jedoch

---

<sup>39</sup> Eine Aufwandschätzung für eine solche Anpassung bedürfte einer konkreten Anforderungsdefinition und detaillierteren Analyse der Systeme.

in allen drei Umsetzungssystemen.<sup>40</sup> Die Kosten dürften sich unabhängig von der gewählten Variante in den ungefähr gleichen Dimensionen bewegen und neben Sachkosten vor allem auch aus Personalaufwand bestehen, den die zuständige Stelle zusätzlich auch für Weiterentwicklung, Betrieb und Support abzudecken hätte.

- d. Automatisierung: Hier hat sich gezeigt, dass die *Datenbereitstellung* im ZN light in allen drei Systemen und in beiden Varianten weitgehend automatisieren lassen dürfte, so dass kaum ein nennenswerter betrieblicher Aufwand damit verbunden sein dürfte. Nur beschränkt automatisieren lässt sich hingegen die *Datenbereinigung* durch die Verwaltungseinheiten vor einer Publikation im ZN light. Wie schon im Studienbericht festgestellt, nimmt hier der Aufwand zu, je tiefer der ZN light in der Hierarchie des Ordnungssystems geht und je tiefer die Qualität des Informationsmanagements in einer Verwaltungseinheit ist.<sup>41</sup>
- e. Aufwand für die Verwaltung vs. Mehrwerts für die Gesuchstellenden: Ein tiefer Aufwand bei der Variante 1 «Ordnungssystem» geht mit einem mutmasslich kleinen Mehrwert einher. Umgekehrt hat erst die Variante 2 «Ordnungssystem und Dossier» einen grossen Mehrwert, was sich dann punkto Datenbereinigung und Metadatenbewirtschaftung aber in eindeutig erhöhten Aufwänden für die Verwaltung niederschlägt.
- f. Schlussfolgerungen:
  - i. Die Umsetzung des ZN light als Variante 1 «Ordnungssystem» zieht zwar auf Verwaltungsseite nur unwesentliche betriebliche Aufwände nach sich. Der zu erwartende Konzeptions-, Implementierungs- und Betriebsaufwand für die Lösung steht jedoch in keinem Verhältnis zum Mehrwert für die Gesuchstellenden. Die Realisierung der Variante 1 mit einer eigenständigen Applikation lässt sich vor diesem Hintergrund somit kaum rechtfertigen.
  - ii. Das schlechte Aufwand-Nutzen-Verhältnis in Variante 1 sieht bei der Variante 2 «Ordnungssystem und Dossier» auf den ersten Blick besser aus, weil hier die Konzeptions- und Implementierungskosten wohl etwa gleich hoch wären wie in Variante 1, der Mehrwert für die Gesuchstellenden aber besser ausfällt. Der *return on investment* wäre hier also günstiger, wird aber durch die erhöhten betrieblichen Aufwände (Datenbereinigung, Bewirtschaftung Metadaten) bei den Verwaltungseinheiten wieder zunichte gemacht. Da der Studienbericht festhält, dass der Ansatz eines Zentralen Nachweises dann als «unangemessen» erscheint, «wenn er zusätzliche Ressourcen der Verwaltungsmitarbeitenden beansprucht»<sup>42</sup>, stellt auch die Variante 2 wohl keinen gangbaren Weg dar.
  - iii. Vor diesem Hintergrund bleiben nur zwei Optionen: entweder man verzichtet ganz auf einen ZN light und bleibt beim Status quo (Variante 3). Oder aber man setzt die Variante 1 in manueller Form ausserhalb einer eigenständigen Applikation ZN light um: dies könnte zentral durch das BAR oder die BK erfolgen, indem die Ordnungssysteme an geeigneter Stelle (z.B. Webseite oder als Open Government Data) veröffentlicht würden. Mit der flächendeckenden Zurverfügungstellung dieser Informationen könnte ein Beitrag zur einheitlichen Umsetzung der Öffentlichkeitsgesetzgebung geleistet werden, die sich günstig auf die Auffindbarkeit amtlicher Dokumente auswirken sollte (im Sinne einer diesbezüglichen Unterstützung durch die Behörden).

---

<sup>40</sup> Aufgrund von Erfahrungen in anderen Projekten ist bei einer Anpassung von bestehenden Funktionalitäten und Aufnahme einer zuvor nicht vorgesehenen Funktionalität mit sehr grosser Tendenz von einem Umfang im sechsstelligen Bereich auszugehen.

<sup>41</sup> Vgl. Studienbericht, Kap. 7, S. 57.

<sup>42</sup> Studienbericht, Zusammenfassung, S. 7.

## 8 Empfehlung

Wie der Studienbericht darlegt, ist der Status quo für die Gesuchstellenden wenig zufriedenstellend. Gleichzeitig ergibt sich aus den Schlussfolgerungen der Detailstudie, dass eine Umsetzung von Variante 2 einen unangemessenen Aufwand und Inanspruchnahme von übermässigen zusätzlichen Ressourcen bei den Verwaltungseinheiten und eine möglichst automatisierte Umsetzung von Variante 1 als eigenständige Applikation ein ungünstiges Kosten-Nutzen Verhältnis bedeuten würde. Es zeigt sich auch, dass hinsichtlich Datenumfang dem Geltungsbereich des BGÖ mit keinem System und mit keiner Variante vollumfänglich genüge getan werden könnte.

Die Möglichkeit einer manuellen Publikation der Ordnungssysteme gemäss Variante 1 in opendata.swiss wurde seitens BAR wie auch BK als weitere Variante geprüft. Beide Verwaltungseinheiten kamen zum Schluss, dass auch für diese Variante am jeweiligen Quellsystem (Acta Nova oder StrucTool) ein Anpassungsbedarf bestünde, damit die Ordnungssysteme als Gesamtdaten im geeigneten Format extrahiert werden könnten, um sie anschliessend in opendata.swiss zu publizieren. Und auch wenn man die bestehenden Mittel der jeweiligen Quellsysteme nutzen und die Ordnungssysteme einzeln extrahieren und anschliessend manuell aufbereiten/konvertieren würde, fällt ein nicht näher geschätzter Aufwand an. Keiner dieser Aufwände stünde in einem günstigen Verhältnis zum Nutzen der Gesuchstellenden, der sich aus der Publikation der Ordnungssysteme ergeben würde. Das Verhältnis zwischen Aufwand und Mehrwert verschlechtert sich zusätzlich, wenn mit der beschriebenen Extraktion keine tagessaktuellen Daten zur Verfügung gestellt werden können. Da zudem trotz Involvierung der Departemente über die Begleitgruppe derzeit unklar ist, welche Anforderungen die Verwaltungseinheiten an eine Publikation der Ordnungssysteme aufgrund einer allfälligen Sensitivität der Daten stellen würden, stellt dieser Punkt aus Sicht BK und BAR ein zusätzliches Risiko dar, von welchem der Aufwand für Ausnahmen von Publikationen nicht abgeschätzt werden kann. Somit ist auch von einer manuellen Variante aufgrund des ungünstigen Kosten-Nutzen Verhältnisses abzusehen.

Abgeleitet davon empfiehlt das Projektteam folgendes:

- Keine Umsetzung ZN light als eigenständige Applikation und damit verbunden Abbruch des ursprünglichen Projektes SPO;
- Keine manuelle Publikation der Ordnungssysteme gemäss Variante 1 in opendata.swiss und somit verbleib beim Status quo gemäss Variante 3.