



KOST-Projekt 18-038 GT-SIT: Arbeitsgruppe ebenenübergreifende Informationssysteme

Schlussbericht

Arbeitsgruppe: Stefan Boller (StABE), Franziska Brunner/Barbara Kräuchi (BAR), Martin Kaiser (KOST), Thomas Neukom (AG Bewertung VSA, StAZH), Grégoire Oguey (StANE), Oliver Schihin (StABS)

Redaktion: Thomas Neukom

Geht an: Steuerungsausschuss KOST

Version: 1.0

Datum: 11. Februar 2020

Inhalt

1.	Ausgangslage	2
2.	Vorhandene Instrumente der Koordination	3
3.	Ergebnisse	3
	3.1 Problemstellung	3
	3.2 Aktualisierte Übersicht	7
	3.3 Informationsfluss	7
4.	Empfehlungen der Arbeitsgruppe	10
5.	Anhänge	10
	Anhang 1: Checkliste	11
	Anhang 2: Aktualisierte Liste	vgl. separates Dokument

1. Ausgangslage

Moderne Staatlichkeit und Verwaltung verlangen immer mehr zentralisierte und normierte Vorgaben und Prozesse über immer grössere Bereiche. War es beispielsweise 1930 noch durchaus hinreichend, wenn ein Kanton den Überblick über die auf seinem Gebiet zugelassenen Motorfahrzeuge hatte, ist heute ein europaweiter Überblick für die Polizeibehörden schon zwingend.

Die grundsätzliche Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist in der Bundesverfassung vorgeschrieben (Prinzip der Subsidiarität): Alles, was eine politische Ebene leisten kann, soll nicht von der ihr übergeordneten Ebene oder Instanz übernommen werden. Das führt in der Regel dazu, dass bei einer Zentralisierung nur die Aggregation der Informationen bzw. die Registerführung zentralisiert wird, die eigentliche Verwaltungstätigkeit aber weiter bei der ursprünglichen staatlichen Ebene verbleibt.

Mit dem Einzug von Informatiklösungen in der Verwaltung und im Kontext von E-Government hat sich bei solcher Sachlage schnell gezeigt, dass eine zentrale Verwaltung und Bewirtschaftung der Daten die Grundlage einer effizienten Lösung ist. Auch hier wieder zeigt sich das Prinzip ganz klar bei der Verwaltung von Motorfahrzeugen: War es lange hinreichend, dass periodisch die Liste in der Schweiz zugelassener Motorfahrzeuge aktualisiert und verteilt wurde, wird heute die Echtzeitbewirtschaftung dieser Information durch kantonale Stellen in einem zentralen System (IVZ¹) erwartet und darum auch gesetzlich geregelt.

Für die Archivierung von Unterlagen, die bei der Wahrnehmung gesetzlicher Aufgaben und Kompetenzen von staatlichen Verwaltungseinheiten erstellt, bewirtschaftet und genutzt werden, ist das Archiv des betreffenden Gemeinwesens zuständig. Dieses sorgt nach seinem gesetzlichen Auftrag für die Übernahme, Sicherung und Vermittlung archivwürdiger Informationen.

Bei ebenenübergreifenden Aufgaben und Kompetenzen bestehen an der Archivierung der dabei anfallenden Unterlagen Interessen bzw. Zuständigkeiten auf allen beteiligten staatlichen Ebenen. Dies gilt insbesondere bei digital erstellten und bewirtschafteten Unterlagen, die gemeinsam von Bund, Kantonen und Gemeinden in ebenenübergreifenden bzw. zentralen Informationssystemen geführt werden. Dies führt zu einem potenziell erhöhten Koordinationsbedarf zwischen den beteiligten Archiven hinsichtlich der Überlieferung der betreffenden Informationen.

Ziel einer solchen Abstimmung ist es insbesondere, Transparenz über die Archivierung der bei ebenenübergreifenden Aufgaben anfallenden Informationen herzustellen, so dass alle beteiligten Stellen ihre Zuständigkeiten hinsichtlich der Archivierung eigenständig wahrnehmen können. Auch liefert die Koordination Hinweise zur Vermeidung von Mehrfachüberlieferungen und Überlieferungslücken in diesen Bereichen.

Zu diesem Zweck hat die Schweizerische Archivdirektorinnen- und Archivdirektorenkonferenz ADK der KOST-Arbeitsgruppe GT-SIT den Auftrag gegeben, drei Produkte zu erarbeiten²: 1. Eine generelle Analyse des Problems; 2. Eine aktualisierte Übersicht über die relevanten Informationssysteme; 3. Die Definition eines Prozesses zum ebenenübergreifenden

¹ Informationssystem Verkehrszulassung <https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/anzeige-meldungen.msg-id-64684.html>

² Vgl. dazu den [Projektantrag](#).

Informationsfluss bei der Bewertung und Sicherung von Unterlagen aus den Informationssystemen sowie für die Aktualisierung der Übersichtsliste. Vorliegender Schlussbericht umfasst die Lieferobjekte des Projekts (siehe Kapitel 3) und gibt die zentralen Erkenntnisse gemäss den Projektzielen wieder.

2. Vorhandene Instrumente der Koordination

Aktuell stehen den Archiven folgende Instrumente zur Verfügung, um den Überblick über die ebenenübergreifenden Informationssysteme zu gewährleisten und sich untereinander abzustimmen:

- [Übersicht der Arbeitsgruppe Bewertung zu Informationssystemen Bund-Kantone](#)
Unvollständige Liste von ebenenübergreifenden Informationssystemen inkl. Beschreibung rechtlicher Grundlagen, Zweck des Systems, der Bestimmungen betreffend Archivierung und – sofern vorhanden – des Bewertungsentscheids BAR
- Publierte [Übersicht Bewertungsentscheide BAR zu Informationssystemen Bund](#)
Halbjährlich aktualisierte Liste zu den Ergebnissen der Bewertungen des BAR zu Inhalten aus Informationssystemen (Fachanwendungen/Datenbanken/Registern), die unter die Anbieterpflicht gemäss BGA fallen
- [Publikation von in Erarbeitung stehenden Bewertungen des BAR](#)
Veröffentlichung der Zusammenfassung von Bewertungsergebnissen zum Review (vor Abschluss der Bewertung). Möglichkeit für Dritte, sich zu den Ergebnissen zu äussern und frühzeitig von Bewertungsentscheiden BAR zu ebenenübergreifenden Informationssystemen zu erfahren, um ggf. eigene Angebote/Bewertungen anzustossen.
- [Publikation von Bewertungsentscheiden BAR](#)
Veröffentlichung der abgeschlossenen Bewertungsentscheide BAR seit 2012
- Vorgehensvorschlag «Bewertung und Übernahme von Daten aus Applikationen Bund/Kantone» der Arbeitsgruppe Bewertung (2012)
Beschreibung der Problemstellung, Ist-Situation sowie Vorschlag (Soll-Zustand) zur Bewertung und Übernahme von Daten aus ebenenübergreifenden Informationssystemen. Wurde von der ADK abgelehnt.³

3. Ergebnisse

3.1 Problemstellung

Rechtliche und archivfachliche Sicht bei der Bewertung

Bei der Bewertung und Archivierung besteht immer eine gewisse Dichotomie. Aus rechtlicher Sicht stellen sich Fragen wie: Wem muss was angeboten und abgeliefert werden, wer hat die Pflicht zur Archivierung und welches Gesetz bzw. welche Verordnung ist anwendbar? Die archivfachliche Sicht wiederum argumentiert mit einer Tradition der Überlieferung und will historische und verwaltungsgeschichtliche Zusammenhänge erhalten. Wenn sich nun, wie im

³ Insbesondere, weil aus Sicht der ADK der VSA-AG Bewertung als Arbeitsgruppe eines privaten Vereins keine regulatorische Aufgabe übertragen werden kann.

Bereich der gemeinsamen Aufgaben verschiedener staatlicher Ebenen, die Zuständigkeiten, die Praxis und die Gesetzgebung schnell entwickeln, ist eine Abstimmung beider Positionen immer wieder notwendig.

In Bezug auf die Archivierung von Unterlagen aus ebenenübergreifenden Informationssystemen und der damit einhergehenden Koordination zwischen den beteiligten Archiven stellen sich deshalb insbesondere folgende Fragen⁴:

- Wem (Bund, Kantone, Gemeinden) obliegt die Anbietepflicht für welche in ebenenübergreifenden Informationssystemen geführten Unterlagen?
- Wie kann der Informationsfluss über anstehende Bewertungen und/oder erfolgte Bewertungsentscheide zu Unterlagen aus ebenenübergreifenden Informationssystemen, namentlich auf Ebene Bund, z. H. der weiteren beteiligten föderalen Ebenen sichergestellt werden?
- Widerspiegelt die Archivierung der Unterlagen/Daten nach Vorgabe der föderalen Datenhoheit auch den Aspekt des staatlichen Handelns, der hinter der Datenverarbeitung steht?
- Wie kann auf kantonaler/kommunaler Ebene sichergestellt werden, dass bei der Umsetzung der betreffenden Bewertungsentscheide auf Ebene Bund, keine für den Nachweis der kantonalen/kommunalen Aufgaben und Kompetenzen relevanten und/oder noch benötigten Unterlagen (z. B. als Findmittel) verloren gehen?
- Das Subsidiaritätsprinzip gebietet, dass sich kantonale Archive bei gemeinsamen Aufgaben – bezogen auf die Bewertung – um den Teil der Verwaltungstätigkeit/Verwaltungsgeschichte kümmern, der nicht direkt unter die Aufgabe des Bundes fällt.⁵ Wie aber wird diese Aufteilung vorgenommen?

⁴ Die Arbeitsgruppe Bewertung des VSA hat diesen Fragenkomplex 2012 folgendermassen zusammengefasst:

«Gemeinsame Applikationen Bund/Kantone werden gemäss Bundesgesetz über die Archivierung von der zuständigen Bundesbehörde dem Bundesarchiv angeboten. Dieses nimmt dann zusammen mit den Verwaltungsstellen die Bewertung vor.

Da die in den gemeinsamen Datenbanken geführten Daten und Dokumente von den kantonalen Stellen erfasst werden und deren Geschäftstätigkeit dokumentieren und/oder als Findmittel für Papierdossiers dienen, ist die Frage ihrer (Nicht-)Archivierung auch für die kantonalen Archive von Interesse. Aufgrund unterschiedlicher Ziele und Perspektiven kann ein Staatsarchiv die Archivwürdigkeit von Daten anders bewerten als das Bundesarchiv.

Grundsätzlich ist es Sache der kantonalen Behörden, Unterlagen zu ihrer Geschäftstätigkeit den zuständigen kantonalen Archiven zur Archivierung anzubieten, und Aufgabe der kantonalen Archive, die Archivierung der relevanten Unterlagen sicherzustellen. Das Bundesarchiv ist nicht dafür zuständig, Daten und Dokumente aus gemeinsamen Applikationen Bund/Kantone zu archivieren, weil eventuell ein kantonales Archiv Interesse an diesen Daten hat respektive haben könnte. In der Praxis haben die kantonalen Archive jedoch selten die Gelegenheit, die Archivwürdigkeit von Unterlagen in gemeinsamen Applikationen zu prüfen und entsprechende Bedürfnisse anzumelden. Ein negativer Bewertungsentscheid des Bundesarchivs (in Hinblick auf den eigenen Auftrag) kann daher zur Folge haben, dass Daten gelöscht werden und den kantonalen Archiven nicht mehr zur Verfügung stehen. Kern des Problems für die kantonalen Archive ist also ein Informationsdefizit.» (Dokument «Bewertung und Übernahme von Daten aus Applikationen Bund/Kantone», AG Bewertung, 16.10.2012, S. 2)

⁵ Auch hier ist wieder das Beispiel Motorfahrzeugkontrolle aufschlussreich: Das Register der zugelassenen Motorfahrzeuge ist nach entsprechendem Bundesgesetz Bundessache, die Fahrzeugkontrolle als Grundlage der Zulassung hingegen ist eine kantonale Tätigkeit.



Rechtliche Perspektive des Bundes

Die gemäss Art. 1 Abs. 1 des [Bundesgesetzes über die Archivierung \(BGA\)](#) anbietepflichtigen Stellen des Bundes müssen ihre geschäftsrelevanten Unterlagen dem Bundesarchiv zur Übernahme anbieten (Anbietepflicht gemäss Art. 6 BGA). Die Unterlagen werden anschliessend im Hinblick auf ihre Archivierung bewertet (gemeinsam durch die anbietepflichtige Stelle und das BAR).

Ziel der Archivierung auf Ebene Bund ist es dabei, die Aktivitäten des Rechtsstaates zu dokumentieren, die Nachweise über die Geschäftstätigkeit des Bundes nachhaltig zu sichern und damit Grundlagen für die Forschung bereitzustellen.

Wenn der Bund auf Grundlage entsprechender, für ihn geltender Rechtserlasse staatliche Aufgaben ausübt, liegt die Aufgabenhoheit und daraus resultierend die Zuständigkeit betreffend Anbietepflicht und Archivierung der dabei anfallenden Unterlagen beim Bund. Dies auch, wenn die betreffenden Unterlagen von den Kantonen erstellt wurden. Demgegenüber ist der Bund nicht zuständig für die Archivierung von Unterlagen, die aus Bundesvollzugsaufgaben in den Kantonen entstehen (gemäss Art. 4 Abs. 2 BGA).

Das BGA regelt die Archivierung des Bundes abschliessend. Dementsprechend muss in spezifischen Rechtsgrundlagen zu Informationssystemen die Archivierung nicht erwähnt werden.⁶ Was angebracht werden kann und teilweise auch wird, ist der Verweis auf das BGA bzw. die darin geregelte Anbietepflicht für Unterlagen des Bundes.

Rechtliche Perspektive der Kantone

In vergleichbarer Weise lässt sich die Argumentation aus Sicht der Kantone führen. Grundsätzlich ist es Sache der kantonalen Behörden, Unterlagen zu ihrer Geschäftstätigkeit den zuständigen kantonalen Archiven zur Archivierung anzubieten, und Aufgabe der kantonalen Archive, die Archivierung der relevanten Unterlagen sicherzustellen.⁷

Da gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. h BGA die Kantone explizit nicht im Geltungsbereich des Bundesgesetzes über die Archivierung liegen und gemäss Art. 4 Abs. 2 BGA die Archivierung von Unterlagen der Kantone, welche beim Vollzug von Bundesaufgaben entstehen, folgerichtig in der Zuständigkeit der Kantone liegt⁸, besteht nachfolgend näher beschriebene Regelungslücke, was mit Unterlagen in Bundessystemen passieren soll, die von den Kantonen

⁶ Dies geht bereits aus einer Stellungnahme des BAR zur Archivierung von Applikationen Bund/Kantone vom 06.12.2010 hervor: *«Mit dem Bundesgesetz über die Archivierung (BGA) besteht eine klare rechtliche Grundlage für die Zuständigkeit des Bundes und somit des Bundesarchivs und die entsprechend klare Zuständigkeitstrennung zwischen Bund und Kantonen. Die von Stellen der Bundesverwaltung u. a. mit Hilfe von durch die Kantone gelieferten Daten geführten Datenbanken stellen "Unterlagen des Bundes" im Sinne dieses Gesetzes dar, für deren Bewertung und Archivierung gemäss BGA das Bundesarchiv zuständig ist. Zumindest müssen wir von einer Datenhoheit des Bundes ausgehen, wenn uns etwas zur Archivierung angeboten wird. Spätestens ein solches Angebot zieht dann einen Bewertungsentscheid nach sich.»*

Ebenso kam die AG Bewertung des VSA 2012 zum Schluss: «Unbestritten ist, dass auf Bundesebene Daten in eigener Kompetenz bewertet werden, die von Bundesbehörden dem Bundesarchiv angeboten werden müssen, unabhängig davon, ob die Daten von einer kantonalen Dienststelle erstellt worden sind oder nicht.» (Dokument «Bewertung und Übernahme von Daten aus Applikationen Bund/Kantone», AG Bewertung, 16.10.2012, S. 2)

⁷ Das war bereits die Formulierung der Arbeitsgruppe Bewertung 2012 (vgl. Fussnote 4).

⁸ [Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung \(Archivierungsgesetz, BGA; SR 152.1\)](#)
Art. 1 Zweck und Geltungsbereich

geführt werden:

In spezifischen Rechtsgrundlagen zu Informationssystemen des Bundes kann (muss aber nicht) auf das BGA verwiesen werden, solange es um Aufgaben des Bundes geht und die Aktenführung (Datenbewirtschaftung) bei Stellen beim Bund liegt. Sofern es jedoch um kantonale Aufgaben geht, die ganz oder teilweise mithilfe von Informationssystemen des Bundes erfüllt werden, können die Kantone ihre Unterlagen nur archivieren, wenn die zuständige Stelle beim Bund mitwirkt (der Datenexport aus Bundessystemen kann nur vom Betreiber bewerkstelligt werden).

Da weder das BGA noch kantonale Gesetzgebungen oder spezifische Rechtsgrundlagen zu Informationssystemen des Bundes Bestimmungen betreffend Anbietepflicht auf Ebene Kantone enthalten, fehlt den Kantonen die rechtliche Handhabe, um die Archivierung ihrer Unterlagen aus Informationssystemen des Bundes durchzusetzen.

Zusammenfassung

Unbestritten ist, dass Stellen des Bundes, bei denen Informationssysteme des Bundes zum Einsatz kommen, die von diesen Stellen in diesen Systemen geführten Unterlagen dem Bundesarchiv anzubieten haben. Dies ist im BGA abschliessend geregelt.

Entscheidend ist, dass im Kontext ebenenübergreifender Informationssysteme die gleichen Unterlagen in verschiedenen Jurisdiktionen archivwürdig sein können. Oder, um an die obige Darstellung des Bundesrechts anzuschliessen: Werden auf Ebene Bund Unterlagen aus ebenenübergreifenden Aufgaben bewertet, impliziert dies nicht, dass die Anbietepflicht der kantonalen/kommunalen Behörden für die bei ihnen anfallenden geschäftsrelevanten Unterlagen gegenüber den zuständigen Archiven entfällt.⁹

Ungeklärt ist jedoch, wie in der Praxis mit Unterlagen umgegangen werden soll, die von kantonalen Stellen in Informationssysteme des Bundes geführt werden, und die demnach auch einer kantonalen Anbietepflicht unterliegen. Hier handelt es sich immer um Unterlagen, die bei Aufgaben bzw. Vollzugsaufgaben der Kantone entstehen. Solche sind nicht im Geltungsbereich des BGA, sondern unterliegen gemäss den kantonalen archivrechtlichen Erlassen der Anbietepflicht ans jeweilige Staatsarchiv. Allerdings können die Kantone diese Unterlagen nur bewerten (und ggf. archivieren), wenn die zuständigen Stellen beim Bund mitwirken. Es müssen geeignete Wege (organisatorischer oder rechtlicher Natur) gefunden werden, wie die kantonale Anbietepflicht und die Übernahme kantonalen Unterlagen bei Bundesapplikationen umgesetzt werden kann (vgl. entsprechende Empfehlungen in Kapitel 4).

Abs. 1 Dieses Gesetz regelt die Archivierung von Unterlagen:

Bst. h. weiterer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, soweit sie ihnen übertragene Vollzugsaufgaben des Bundes erfüllen, mit Ausnahme der Kantone

Art. 4 Zuständigkeiten für die Archivierung

Abs. 2 Die Archivierung von Unterlagen der Kantone, welche beim Vollzug von Bundesaufgaben entstehen, liegt in der Zuständigkeit der Kantone, soweit ein Bundesgesetz nichts anderes vorschreibt.

[Botschaft vom 26. Februar 1997 über das Bundesgesetz über die Archivierung \(BBl 1997 II 941\)](#)

« [...] der vorliegende Entwurf [hat] keinen Einfluss auf die Archivierung in den Kantonen.» (S. 2)

«Aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz hat das Schweizerische Bundesarchiv keinerlei Kompetenzen über die kantonalen Archive.» (S. 6)

[zu Art. 4 BGA] «Absatz 2 handelt von Unterlagen der Kantone, welche aus dem sogenannten Vollzugsföderalismus entstehen, nicht aber von Unterlagen, welche aus denjenigen Aufgaben entstehen, welche gemäss Bundesverfassung den Kantonen obliegen.» (S. 14)

⁹ Diese rechtliche Perspektive wird vom Projektteam und vom BAR gestützt.

3.2 Aktualisierte Übersicht

Nach der Diskussion und Beschreibung der Problemstellung hat die Arbeitsgruppe die von der AG Bewertung des VSA erstellte Liste mit Informationssystemen überprüft und ergänzt¹⁰ sowie versucht, die Systeme in Kategorien einzuteilen¹¹ (aktuelle Liste vgl. Anhang 2). Letzteres stellte sich als schwierig heraus, da oft nicht genügend Angaben zu den jeweiligen Systemen frei zugänglich sind und sich die Ausgangslage betreffend die zentralen Fragen (Aufgaben Bund/Kantone, Datenlieferanten, Datennutzer, Datenhoheit usw.) von System zu System unterscheidet. Aus diesem Grund wurden zu vier Systemen etwas genauere Abklärungen gemacht, nicht zuletzt durch Befragung der zuständigen Stellen bei den Kantonen. Untersucht wurden:

- Elektronisches Informationssystem zur Verwaltung der Tierversuche (eTierversuche)
- Nationale Datenbank für Sport (NDS) + SPORTdb
- Informationssystem Ausweisschriften (ISA)
- Informationssystem HOOGAN (Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen, Hooliganismus)

Einerseits bestätigte sich dabei der Eindruck, dass eine klare Kategorisierung der Systeme aufgrund der sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen nicht möglich sein würde.¹² Andererseits zeigte sich aber, dass es hinsichtlich der archivischen Bewertung und Sicherung eine Reihe zentraler Fragen gibt, die an jedes System gestellt werden können. Daraus hat die Arbeitsgruppe eine Checkliste erarbeitet, die bei der vorarchivischen Beurteilung von ebenenübergreifenden Informationssystemen helfen soll (vgl. Anhang 1).

3.3 Informationsfluss

Mit dem Ziel, den Archiven ein koordiniertes Vorgehen in Bezug auf ebenenübergreifende Informationssysteme zu ermöglichen und insbesondere den entsprechenden Informationsfluss bei der Bewertung und Sicherung von Unterlagen zu gewährleisten, hat die Arbeitsgruppe versucht, einen dafür geeigneten Ablauf zu skizzieren (vgl. Kapitel 4). Unabhängig davon, ob sich das Bundesarchiv oder ein kantonales Archiv zuerst mit einem der fraglichen Informationssysteme befasst, soll der Vorschlag gewährleisten, dass die nötigen Informationen rasch an alle betroffenen Stellen weitergeleitet werden und dass eine effiziente Koordination unter den zuständigen Archiven ermöglicht wird, ohne die Handlungsfreiheit der einzelnen einzuschränken. Eine zentrale Rolle im vorgeschlagenen Schema ist ein Koordinati-

¹⁰ Die ursprüngliche Liste der AG Bewertung umfasste 34, die aktuelle Liste umfasst 53 Informationssysteme. Pro Informationssystem wurden in der ursprünglichen Liste 10, in der aktuellen Liste 22 beschreibende Daten erfasst.

¹¹ Die Kategorien, die veranschlagt werden sollten (Kategorie 1: Unterlagen in nur einem System von mehreren Ebenen geführt, Kategorie 2: nebst gemeinsamem System separate Führung der Unterlagen in weiteren Systemen, Kategorie 3: System nur von einer Ebene geführt, jedoch mehreren Ebenen zugänglich) erwiesen sich als zu wenig trennscharf und wurden deshalb im Verlauf des Projekts verworfen.

¹² Die Resultate zu den vier genauer untersuchten Systemen sind von der Arbeitsgruppe schriftlich dokumentiert worden, aber noch zu wenig verlässlich, als dass sie publiziert werden könnten. Deshalb wird vorerst darauf verzichtet, ein oder zwei Informationssysteme vorzuschlagen, die sich eignen würden, um in einem Folge-Modellprojekt eine umfassende Analyse und Umsetzungsvorschläge zur Überlieferungsbildung zu erarbeiten.

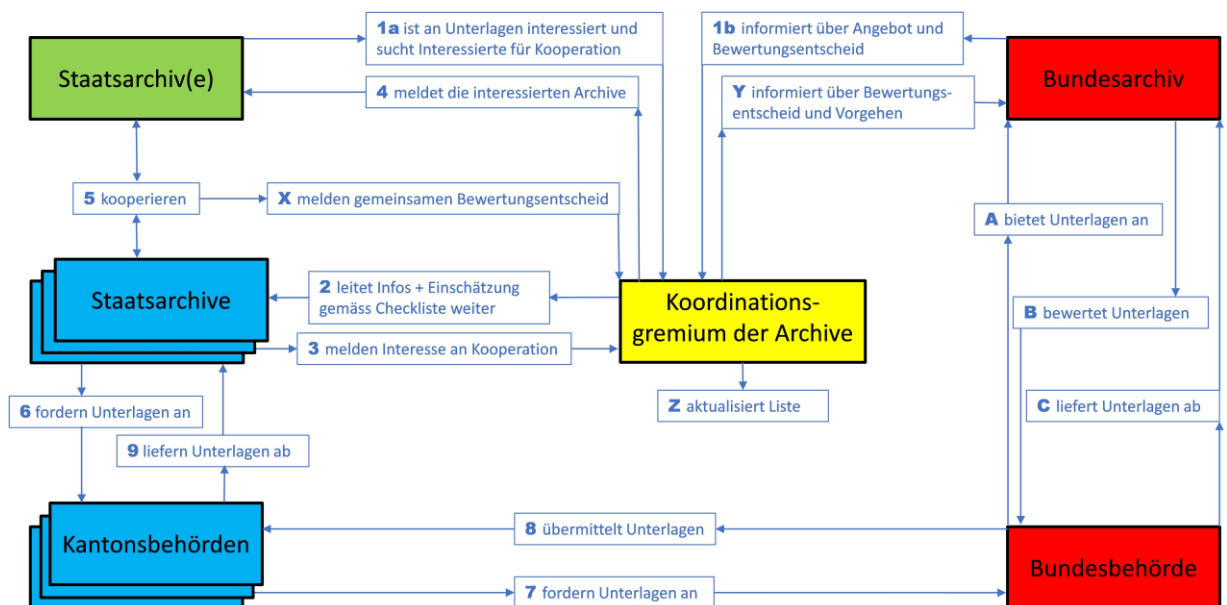
onsngremium der Archive, das den Informationsfluss koordiniert, Vorabklärungen zu ebenenübergreifenden Informationssystemen macht und die Gesamtliste aktualisiert (vgl. dazu die Empfehlungen in Kapitel 4).

Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass der Anstoss für den Informationsfluss und die Koordination der Interessen von zwei Seiten ausgehen kann, von einem oder mehreren Staatsarchiven (Nr. 1a) oder vom Bundesarchiv (1b).

Beim weiteren Vorgehen wird es in der Regel eine bestimmte Reihenfolge geben, ausgedrückt durch die Punkte 2 bis 9.

Unabhängig davon ist der Ablauf zwischen anbietender Bundesbehörde und Bundesarchiv (A bis C).

Im Ablauf zeitlich unterschiedlich angesiedelt können die mit X bis Z markierten Punkte sein, die vor allem der gegenseitigen Information dienen.



Nr.	Ablaufschritt
1a	Ein Staatsarchiv (oder mehrere Staatsarchive) stellt fest, dass sich Unterlagen, die es übernehmen möchte, in einem ebenenübergreifenden System befinden. Es meldet sein Interesse dem Koordinationsgremium der Archive und fragt an, ob es weitere Interessierte gibt.
1b	Wenn das Bundesarchiv Unterlagen aus einem ebenenübergreifenden System angeboten erhält oder sich prospektiv damit befasst, informiert es das Koordinationsgremium der Archive über das Angebot und einen allfälligen Bewertungsentscheid.
2	Das Koordinationsgremium schätzt das System aufgrund der Checkliste (vgl. Anhang 1) ein und leitet die vorhandenen Angaben an alle Staatsarchive weiter:



	<ul style="list-style-type: none">• Anfrage des Staatsarchivs (1a)• Informationen des Bundesarchivs zu Angebot und Bewertungsentscheid (1b)• Einschätzung des Systems gemäss Checkliste
3	An einer Kooperation interessierte Staatsarchive melden sich beim Koordinationsgremium der Archive.
4	Das Koordinationsgremium der Archive informiert das ursprünglich anfragende Staatsarchiv (1a) über weitere interessierte Archive.
5	Die interessierten Staatsarchive arbeiten bei der Bewertung zusammen, in der Regel mit dem Ziel eines gemeinsamen Bewertungsentscheides und einer entsprechenden Ablieferungsschnittstelle.
6	Jedes Staatsarchiv meldet sich bei jener kantonalen Behörde, die für die fraglichen Unterlagen anbietepflichtig ist und fordert diese an (selbstverständlich kann der Input auch von einem Angebot einer kantonalen Behörde ausgehen). Dabei verweist es auf die vorgängigen Abklärungen und den gemeinsamen Bewertungsentscheid.
7	Die Kantonsbehörden fordern die gewünschten Unterlagen bei der zuständigen Bundesbehörde an. Dies kann auch prospektiv geschehen, u. a. mit dem Ziel, dass eine Exportschnittstelle gebaut wird.
8	Die Bundesbehörde übermittelt die abzuliefernden Unterlagen an die Kantonsbehörden.
9	Die Kantonsbehörden liefern die Unterlagen dem Staatsarchiv ab.
A	Die Bundesbehörde bietet dem Bundesarchiv Unterlagen aus einem System an.
B	Das Bundesarchiv und die Bundesbehörde bewerten die Unterlagen. Das Bundesarchiv hält die Ergebnisse in einem entsprechenden Entscheid fest.
C	Die Bundesbehörde liefert dem Bundesarchiv die archivwürdigen Unterlagen ab.
X	Die miteinander kooperierenden Staatsarchive melden dem Koordinationsgremium der Archive ihren gemeinsamen Bewertungsentscheid (oder allenfalls verschiedenen Bewertungsentscheide).
Y	Das Koordinationsgremium der Archive informiert das Bundesarchiv über kantonale Bewertungsentscheide und das weitere Vorgehen.
Z	Das Koordinationsgremium der Archive aktualisiert laufend die Liste der ebenenübergreifenden Systeme, u. a. mit folgenden Informationen: <ul style="list-style-type: none">• Neue ebenenübergreifende Systeme• Einschätzung von Systemen gemäss Checkliste• Bewertungsentscheide des Bundesarchivs und der Staatsarchive

4. Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe empfiehlt der Schweizerischen Archivdirektorinnen- und Archivdirektorenkonferenz ADK Massnahmen in zwei Bereichen:

1. Um die in Kapitel 3.1 beschriebenen Fragen im Zusammenhang mit der Anbietepflicht der jeweiligen föderalen Ebene zu klären, verfasst die ADK ein **Positionspapier**, in dem festgehalten wird, dass Unterlagen aus ebenenübergreifenden Informationssystemen grundsätzlich sowohl auf Bundes- wie auch auf Kantonebene anbietepflichtig sein können. Dieses Papier soll den Kantonen helfen, gegenüber den kantonalen Behörden die Anbietepflicht durchzusetzen. Zusätzlich ist aus Sicht der in der Arbeitsgruppe vertretenen kantonalen Archive eine **rechtliche Klarstellung** zu überlegen, beispielsweise als Beitrag zur Evaluation des BGA.¹³
2. Zur Gewährleistung eines koordinierten Vorgehens unter den Archiven und des entsprechenden Informationsflusses empfiehlt die Arbeitsgruppe die **Schaffung bzw. Bestimmung eines Koordinationsgremiums** (vgl. Ablaufdiagramm), das u. a. fachlich in der Lage ist, Vorabklärungen zu den Informationssystemen zu treffen. Gegebenenfalls können dem Gremium – nebst der Koordination des Informationsflusses, den Vorabklärungen und der Aktualisierung der Liste – auch weitergehende Aufgaben übertragen werden (beispielsweise Erhebungen bei allen aktenbildenden Stellen und Systembetreibern bzw. das systematische Abarbeiten der Liste der Systeme).
Einen Teil dieser Rolle könnte allenfalls die Geschäftsstelle der KOST oder ein Ausschuss der KOST übernehmen. Die KOST hat allerdings nicht die Möglichkeit, direkt bei den aktenbildenden Stellen vorzusprechen; dies müsste durch die zuständigen Archive erfolgen. Auch die Bewertung liegt in der Kompetenz der Archive.

5. Anhänge

Anhang 1: Checkliste zur vorarchivischen Beurteilung von ebenenübergreifenden Informationssystemen (SIT)

Vgl. S. 11–15

Anhang 2: Aktualisierte Liste mit ebenenübergreifenden Informationssystemen (SIT)

Vgl. separates Dokument

¹³ Das BGA wird zur Zeit evaluiert ([Evaluation Bundesgesetz über die Archivierung](#)). Gemäss BAR besteht evtl. die Möglichkeit, dass im Frühling 2020 auch Bundesverwaltungs-externe Experten (Arbeitsgruppen/Gremien) Vorschläge zu Massnahmen einbringen können. Aus Sicht der in der Arbeitsgruppe vertretenen kantonalen Archive wäre bei einer Revision BGA ein neuer Artikel 4a zu ebenenübergreifenden Informationssystemen zu erwägen.



KOST-Projekt 18-038 GT-SIT: Arbeitsgruppe ebenenübergreifende Informationssysteme

Anhang 1 zum Schlussbericht:

Checkliste zur vorarchivischen Beurteilung von ebenenübergreifenden Informationssystemen (SIT)

Arbeitsgruppe: Stefan Boller (StABE), Franziska Brunner/Barbara Kräuchi (BAR), Martin Kaiser (KOST), Thomas Neukom (AG Bewertung VSA, StAZH), Grégoire Oguey (StANE), Oliver Schihin (StABS)

Redaktion: Oliver Schihin

Datum: 11. Februar 2020

Adressaten und Zweck

Die vorliegende Checkliste richtet sich primär an das Bundesarchiv, die Staatsarchive und Koordinationsgremien, die in der vorarchivischen Praxis mit Angebot und Bewertung von Inhalten aus sogenannten "ebenenübergreifenden Informationssystemen (SIT)¹" konfrontiert sind, sowie in zweiter Linie analog an weitere staatliche Ebenen.² Die Checkliste bezweckt, betreffend Angebot und Bewertung eine Handreichung und Arbeitshilfe zu bieten anhand der Fragen:

- Worauf soll geachtet werden, wenn in der vorarchivischen Praxis Hinweise auf ein ebenenübergreifendes Informationssystem auftauchen, das in einer oder mehreren Verwaltungsstellen des Archivsprengels verwendet wird?

¹ SIT: Akronym gemäss dem französischen „Système d’informations transversaux“ anstelle des deutschen Zungenbrechers EÜIS.

² Ähnliche Informations- und Systemarchitekturen und Fragestellungen existieren im föderalistischen Staatsaufbau auch zwischen weiteren staatlichen Ebenen wie Kantonen und Gemeinden oder unter Umständen zwischen Bund und Kantonen und suprastaatlichen Organisationen.

- Wie kann ermittelt werden, welches Archiv welcher staatliche Ebene für die Archivierung zuständig ist, und ob unter Umständen verschiedene Archive zuständig sind?
- Anhand welcher Aspekte kann entschieden werden, ob und wie entsprechende Informationen und Unterlagen zu archivieren sind?

Die Checkliste ist ein Arbeitsinstrument und bildet die zum Zeitpunkt des KOST-Projekts GT-SIT erarbeiteten Ergebnisse ab. Sie hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit.



Fragen

Grundfragen

#	Frage	Mögliche Antworten	Einschätzung / Bewertungsschritt
1	Dateneingabe und Zugriff Wer bewirtschaftet die Unterlagen im SIT, wer gibt Daten ein? Wer hat zwar Zugriff, aber nur lesend?	Bewirtschaftung und Dateneingabe durch den Bund, Kantone (u. U. andere Stellen) haben nur lesenden Zugriff.	Entsprechende SIT sind ausserhalb der kantonalen Archivierung und es erübrigen sich weitere Abklärungen. Unter Umständen ist die Archivierung von Dokumentationen zu klären, um Bezüge in anderen Prozessen verständlich zu halten. Die Unterlagen jedoch unterliegen der Anbietepflicht gem. BGA auf Ebene Bund.
		Dateneingabe durch mehrere Akteure (Bund, Kantone, denkbar sind auch Gemeinden und nichtstaatliche Organisationen).	Entsprechende SIT sind anhand der Folgefragen genauer zu betrachten.
2	Singularität der Information Werden die im SIT gehaltenen Informationen ausschliesslich zentral geführt oder werden Informationen lediglich als Kopie (manuell oder automatisiert) aus separaten Systemen übertragen? (Diese Frage markiert Eckpunkte, es sind Mischformen zu erwarten.)	Informationen werden lediglich kopiert.	Eine kantonale Bewertung des SIT erübrigt sich, jedoch ist auf die Archivierung der Quellsysteme und ev. von Prozessdokumentationen der Exportprozesse zu achten. Die Unterlagen des zentralen SIT unterliegen der Anbietepflicht gemäss BGA auf Ebene Bund.
		Informationen werden ausschliesslich im SIT geführt.	Entsprechende SIT sind anhand der Folgefragen genauer zu betrachten. Dabei sind SIT mit ausschliesslich zentraler Datenhaltung hinsichtlich Bewertung und Sicherung prioritär zu behandeln, da hier realer Datenverlust und damit eine Überlieferungslücke drohen können.

Folgefragen / Themenbereiche

Die Folgefragen bzw. Auflistung der Themenbereiche sollen insbesondere eine strukturierte Einschätzung ermöglichen und einen Informationsaustausch zwischen bewertenden Stellen vereinfachen.

#	Frage / Themenbereich	Einschätzung / Bewertungsschritt
1	Rechtliche Grundlagen <ul style="list-style-type: none"> • Bund • Kantone • (ev. weitere Vereinbarungen) 	Es gelten sowohl BGA wie kantonale Archivgesetze. Hier auch zu prüfen ist, ob neben den rechtlichen Grundlagen (Bund/Kantone) in der spezifischen Rechtsgrundlage des jeweiligen SIT Vorgaben zur Bewirtschaftung, Aufbewahrung und/oder Archivierung enthalten sind.
2	Aufgaben und Aufgabenteilung <ul style="list-style-type: none"> • Bund • Kantone • Gemeinden • Nichtstaatliche Akteure (Vereine, Stiftungen, Firmen, Verbände) • Supranationale Organisationen (EU, UNO, NATO, u.a.) 	Hier sollen detaillierte Analysen erfolgen, auf welcher Ebene / welchen Ebenen das entsprechende SIT für die Aufgabenerfüllung welchen Stellenwert hat, also welche Akteure mittels SIT welche Aufgaben/Kompetenzen wahrnehmen.
3	Zuständigkeiten <ul style="list-style-type: none"> • Rechtlich: Federführung • Technisch: Systembetrieb • Organisatorisch: Finanzierung des Systems, involvierte Auftragnehmer etc. 	Hier sollen die unterschiedlichen involvierten Stellen und möglichen Kontakte identifiziert werden, ebenso wie potentielle kooperative Partner.
4	Inhalte <ul style="list-style-type: none"> • nur Register oder Register und Dossiers • besonders schützenswerte Personendaten • Andere Geschäftsobjekte (z.B. Fahrzeuge, Gebäude, Tiere, etc.) • Sind die Daten territorialisierbar, ist eine kantonale Ablieferung überhaupt umsetzbar? 	Hier sollen die Inhalte des SIT und deren vorarchivische Bewirtschaftung analysiert werden, um u. a. Fragen zur technischen Archivierbarkeit zu beantworten. Es besteht ein Zusammenhang mit #6.

#	Frage / Themenbereich	Einschätzung / Bewertungsschritt
5	Bestimmungen zur Aufbewahrung und Archivierung <ul style="list-style-type: none"> • Aufbewahrungsfristen, Maximalfristen (Fristen, bis zu welchen eine Löschung zwingend ist), Löschvoraussetzungen • Archivierung • Liegt ein Bewertungsentscheid des BAR vor? • Liegen Bewertungsentscheide von Kantonen vor? • Ist das System Gegenstand eines KOST-Projekts? • Was ist das Überlieferungsziel, welche Überlieferungsdichte wird angestrebt? Welcher Archivierungsansatz bzw. welche Art von Ablieferung soll umgesetzt werden, welche Nutzungsmöglichkeiten der archivierten Unterlagen sollen unterstützt werden (z.B. Ablieferung von Dossiers nach eCH-0160, Ablieferung von Daten aus relationalen Datenbanken nach eCH-0165 im SIARD-Dateiformat, Archivierung eines oder mehrerer Reports, Archivierung lediglich einer Musterauswahl von Dossiers usw.)? 	Dieser Themenbereich ermöglicht bessere Einschätzungen zu: <ol style="list-style-type: none"> 1. Dringlichkeit 2. Inhaltlicher Bewertung
6	Technische Informationen zum System und zu Applikationen Wie erfolgt die Dateneingabe? Handelt es sich um <ul style="list-style-type: none"> • eine Datenbank • eine Dateiablage • eine Webapplikation • eine Client-Software 	Dieser Themenbereich soll eine erste Einschätzung des anfallenden Aufwands für die Archivierung, der anzuwendenden Methoden, involvierter Standards etc. ermöglichen. In Verbindung mit der letzten Frage ist auch eine Einschätzung der zu erwartenden Unterlagen möglich.
7	Dokumentation Existieren Dokumente zum Informationssystem, die Rückschlüsse über die Systemverwendung und die Aufgabenteilung ermöglichen (z. B. Prozessbeschreibungen, Anleitungen, Systemhandbücher oder ähnlich)? Können diese Dokumente von der bewirtschaftenden Stelle erläutert beschrieben werden?	Das Vorhandensein von Dokumentationen erlaubt bessere Einschätzungen in sämtlichen Bereichen, insbesondere auch zur inhaltlichen Bewertung und des notwendigen Dokumentationsaufwands bei archivierten Daten. Allenfalls Nutzen von Dokumentationen als (Hilfs-)Findmittel.