



— *Single Point of Orientation: Pilotanwendung, Testergebnisse, Realisierungsvorschlag*

Bericht z.H. der GSK

Az BAR: 202-SPO/SPO Testphase

Datum: 17.08.2012

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	3
2	Single Point of Orientation (SPO): Ausgangslage und Projektverlauf	4
2.1	Gesetzliche Grundlage	4
2.2	Lösungsidee SPO	4
2.3	SPO-Pilot-Anwendung	4
3	Testphase SPO Pilot	5
4	Testergebnisse SPO Pilot	6
4.1	Strukturierte Testergebnisse	6
4.2	Weitere Rückmeldungen der Testpersonen	7
4.3	Ergebnisse der Expertenanalyse zur Benutzerfreundlichkeit	9
4.4	Erste Schlussfolgerungen BAR	9
4.5	Juristische Abklärungen mit BJ und EDÖB	10
5	Fertigstellung SPO	11
5.1	Technische Massnahmen bei der Realisierung	11
5.2	Betriebsorganisation	12
5.3	Umsetzungsplan	12
5.4	Aufwand- und Ertragsbetrachtung	13
6	Fragen an die GSK	14
7	Anhang	15
7.1	Regelwerk zur Steuerung der Sichtbarkeit von amtlichen Dokumenten	15
7.2	Schutzniveaus gemäss Programm GEVER Bund	16
7.3	Kostenübersicht	16

1 Management Summary

Zur praktischen Realisierung des Rechtsanspruchs zur Akteneinsicht sieht das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung ein zentrales Register amtlicher Dokumente vor. Der Bundesrat wird dort ermächtigt entsprechende Massnahmen zu treffen.

Im BRB vom 23.1.2008 zur Lancierung des Programm GEVER Bund beauftragte der Bundesrat das EDI / BAR einen Vorschlag eines zentralen Nachweises von amtlichen Dokumenten in der Bundesverwaltung zu erarbeiten.

Aufgrund der Präsentation der Lösungsidee ist im August 2010 und Februar 2011 in der GSK entschieden worden, zuerst eine Pilotanwendung mit reduziertem Inhalt zu entwickeln, um die Machbarkeit aufzuzeigen

Die Lösungsidee ist einfach: *ein Inhaltsverzeichnis auf der Basis der GEVER-Daten* und lag schon dem Antrag des EDI von 2008 zugrunde: Da die Verwaltungsstellen des Bundes in den kommenden Jahren ein GEVER-System einzuführen hatten, um eine professionelle Aktenführung sicherzustellen, sollten diese Systeme genutzt werden, um den geforderten Nachweis amtlicher Dokumente zu realisieren und dies, wie vom BGÖ verlangt, ohne unnötigen Aufwand zu verursachen.

Die SPO-Anwendung ist nur ein *Suchinstrument mit Metadaten zu Dossiers und Dokumenten und erlaubt kein Durchsuchen der und keinen Zugriff auf die Unterlagen selbst*. Implementierte Regeln gewährleisten, dass angezeigte Informationen den Regeln des Datenschutz und des Informationsschutzes genügen. Die Anwendung kann auf allen Webseiten der Bundesverwaltung integriert werden. Im Jahr 2011 ist die Pilotanwendung mit beispielhafter aber reduzierter Datenbasis realisiert worden. Im Mai / Juni haben die BK, die GS und die datenliefernden Ämter die Pilotanwendung getestet. Die Rückmeldungen sind positiv und zeigen, dass eine Realisierung unter Berücksichtigung einiger Optimierungsmöglichkeiten sinnvoll ist.

Die Fertigstellung erfordert die Sicherung der Stabilität und der Performance der Anwendung, die Automatisierung des Datenimports, gewisse Optimierungen der Suchmethode und der Unterstützung der Gesuchstellung. Diese Arbeiten sowie der Betrieb für vier Jahre werden Kosten in der Höhe von rund 1.5 Mio CHF verursachen (definitiver Preis erst nach WTO-Ausschreibung bekannt).

Die Anwendung soll in Betrieb genommen und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, wenn von allen Verwaltungseinheiten Informationen verfügbar sind; der Terminplan hängt somit vom WTO-Verfahren, vom Programm GEVER Bund und von den Anbietern von GEVER-Standard-Produkten ab (notwendige Modifikation ihrer Anwendungen). *Zielzeitpunkt: Frühjahr 2014*. Zwischenzeitlich kann eine zielgerichtete Optimierung und Vereinheitlichung des alltäglichen GEVER-Einsatzes vorangetrieben werden.

2 Single Point of Orientation (SPO): Ausgangslage und Projektverlauf

2.1 Gesetzliche Grundlage

Am 1. Juli 2006 ist das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ, SR 152.3) in Kraft getreten, welches den Rechtsanspruch von Bürgerinnen und Bürgern festschreibt, ohne Angabe eines bestimmten Grundes Einsicht in Akten der Bundesverwaltung nehmen zu wollen.¹ Zur praktischen Realisierung dieses Einsichtsrechts wurde u.a. ein zentrales Register amtlicher Dokumente vorgesehen.²

2.2 Lösungsidee SPO

2008 wurde das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) mit der Errichtung dieses zentralen Nachweises von amtlichen Dokumenten in der Bundesverwaltung beauftragt.³ Die Lösungsidee, welche dem damaligen Antrag des EDI zugrunde lag, ist einfach: Da die Verwaltungsstellen des Bundes in den kommenden Jahren ein GEVER-System einzuführen hatten, um ihre digitalen Unterlagen sachkundig zu verwalten, sollten diese Systeme genutzt werden, um den Nachweis amtlicher Dokumente zu realisieren und dies, wie vom BGÖ verlangt, ohne unnötigen Aufwand zu verursachen.

Die SPO-Anwendung ist nur ein Suchinstrument. Sie enthält nur Metadaten zu Dossiers und Dokumenten, nicht aber die Unterlagen selbst. Eine Volltextsuche innerhalb der Dokumente ist in SPO nicht vorgesehen. Ein Regelwerk steuert die Sichtbarkeit von Treffern mit schützenswerten Inhalten (Personendaten, klassifizierte Dokumente, durch das BGÖ ausgeschlossene Inhalte).⁴

Als Quellsysteme für den Aufbau dieses kumulierten Verzeichnisses über amtliche Dokumente dienen die GEVER-Standard-Anwendungen der Amtsstellen. Die Anwendung selbst kann auf www.admin.ch und auf allen Departements- und Amtswebseiten eingebunden werden.

Mit der Realisierung des SPO wird die seit langem ausstehende Aufgabe, ein Instrument zu schaffen, das Interessierten einen Überblick über die Unterlagen des Bundes bietet, auf finanziell günstige und ressourcenschonende Art und Weise gelöst. Dies schafft in der Öffentlichkeit und für die Bundesstellen selber grössere Transparenz.

2.3 SPO-Pilot-Anwendung

Ende 2010 hatte das BAR der GSK einen Lösungsansatz präsentiert, welcher anschliessend als Pilotanwendung realisiert worden ist. Diese zeigt die Hauptfunktionen eines SPO, welche Interessierte beim Suchen und bei der Gesuchstellung unterstützen. Die Datenbasis ist eingeschränkt (Originaldaten aus den GEVER-Systemen einzelner Verwaltungsstellen⁵). Die Funktionen für deren Integration sind nur notdürftig realisiert (manueller Datenimport).

Die Hauptfunktionalität der Webanwendung, die Suche nach Informationen, ist ähnlich wie bei Google mit einer einfachen Suchmaske organisiert. Die gefundenen Titel von Dossiers, Subdossiers oder Dokumenten werden in einer Resultatliste auf derselben (oder mehreren) Seite(n) aufgelistet. Aus der Resultatliste können die Benutzer und Benutzerinnen direkt via Email ein Einsichtsgesuch an die zuständige Amtsstelle abschicken.

1 Das BGÖ definiert klar den Rahmen und die Grenzen dieses Einsichtsrechts.

2 Art. 21 BGÖ ermächtigt den Bundesrat, die Information über amtliche Dokumente durch Vorschriften zu regeln; Art. 17 und 18 VBGÖ bestimmen, dass die Bewirtschaftung amtlicher Dokumente gemäss Art. 22 RVOV zu erfolgen habe und dass die Behörden im Internet sowohl Informationen über ihre Aufgaben und Zuständigkeiten als auch Instrumente zum Auffinden von Dokumenten anbieten.

3 Vgl. BRB vom 23.01.2008 betreffend Lancierung des Programm GEVER Bund.

4 Vgl. Kapitel 6.1 Regelwerk zur Steuerung der Sichtbarkeit von amtlichen Dokumenten

5 Beschluss GSK vom 25.2.2011; im Verlauf des Projektes haben sich weitere Ämter zur Lieferung von Testdaten ans Bundesarchiv bereit erklärt: GS-VBS, VBS-V, BAR, ISB, BVET, später angefragt worden ist das BAV.

3 Testphase SPO Pilot

Vor der Präsentation der Pilot-Anwendung in der GSK ist eine Testphase eingeschaltet worden.⁶ Diese hatte zum Ziel, die Anwendung im konkreten Einsatz zu testen. Parallel dazu haben sowohl technisch-wirtschaftliche Abklärungen betreffend einer Fertigstellung und eine Klärung juristischer Aspekte zusammen mit dem EDÖB stattgefunden. Daraus resultierende Erfahrungen und gewonnene Erkenntnisse werden hier zuhanden der GSK zusammengefasst.

Bei den Tests selber sind folgende Zielsetzungen verfolgt worden:

- Testanwender/innen nutzen den SPO-Piloten und formulieren anschliessend Vorschläge für die Optimierung bei der Fertigstellung.
- Die Benutzungsfreundlichkeit ist durch eine externe Firma geprüft und verifiziert.

Die Tests sind durch die Bundeskanzlei, alle Generalsekretariate sowie die Verwaltungsstellen, welche Testdaten zur Verfügung gestellt haben, in der Zeit zwischen dem 14. Mai und dem 8. Juni durchgeführt worden.⁷

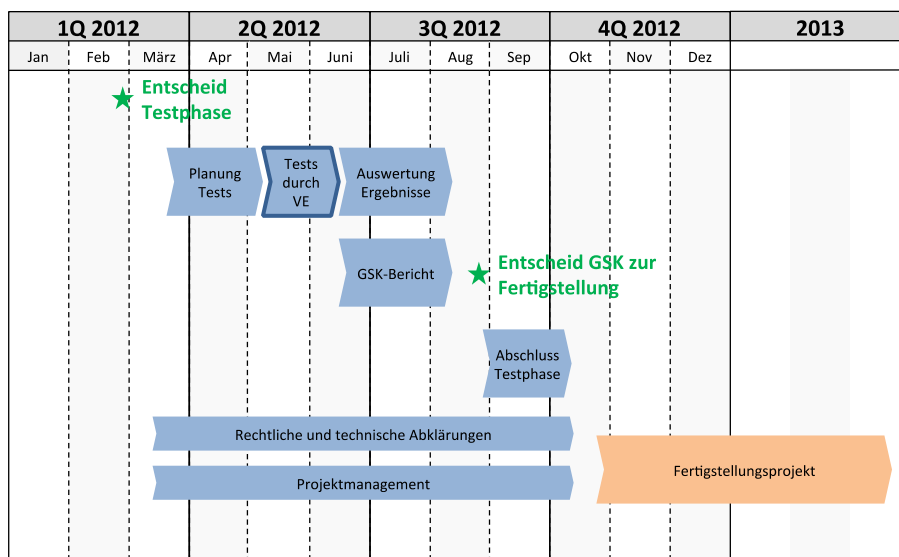


Abb: Projektplan SPO Testphase

6 Entscheid des GS EDI vom Februar 2012.

7 BK, sechs Generalsekretariate (das EVD hat nicht aktiv teilgenommen), ISB, VBS-V, BVET, BAV, BJ, BAR.

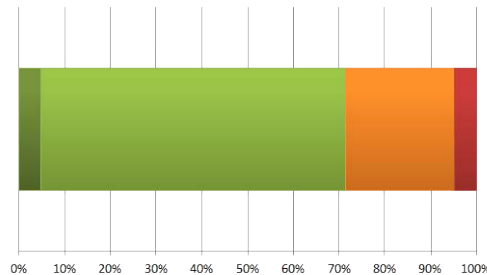
4 Testergebnisse SPO Pilot

Mit fünfundzwanzig Antworten sind unsere Erwartungen mehr als erfüllt worden.⁸ Die Antworten auf die strukturierten Fragen und die freien Rückmeldungen und Kommentare lassen sich wie folgt zusammenfassen:

4.1 Strukturierte Testergebnisse

Frage 1:

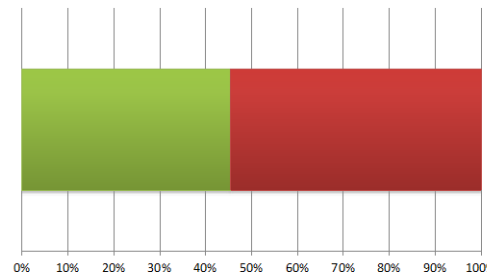
Erhalten Sie bei der Suche mit einem oder mehreren Begriffen Ergebnisse, die Ihren Erwartungen entsprechen?



- Trifft voll und ganz zu
- Trifft meistens zu
- Trifft gelegentlich zu
- Trifft selten zu

Frage 2:

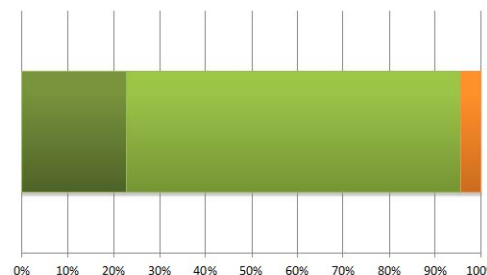
Sind die Informationen zum Kontext eines Dossiers bzw. Dokuments verständlich und hilfreich?



- Ja, es ist sofort klar, in welchem Zusammenhang ein Dossier bzw. Dokument steht.
- Nein, der Zusammenhang ist nicht klar.

Frage 3:

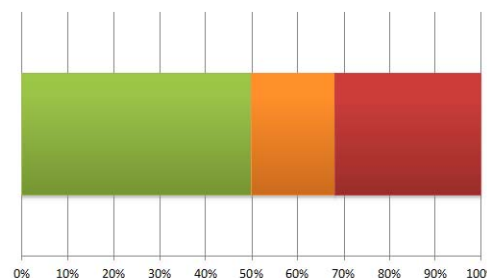
Wie übersichtlich und benutzerfreundlich empfinden Sie die Applikation?



- Sehr übersichtlich und benutzerfreundlich. Man findet sich schnell zurecht.
- Übersichtlich. Die Bedienung erfordert etwas Einarbeitungszeit.
- Wenig übersichtlich. Die Bedienung ist schwerfällig.
- Die Applikation ist unübersichtlich und nicht benutzerfreundlich.

Frage 4:

Haben Sie bei der Suche in SPO Fehlermeldungen erhalten? Waren diese verständlich?

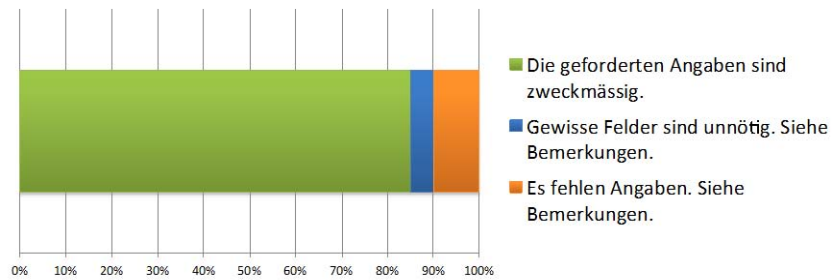


- Es sind keine Fehlermeldungen angezeigt worden.
- Ja. Die Fehlermeldung war klar und verständlich.
- Die Fehlermeldung war unverständlich.

8 BK: 1 (mdl); DS/BGÖ EDA: 5; GS EDI:1; GS EJPD: 2; BJ: 2; GS VBS: 1; Bereich V: 1; GS EFD/ISB: 1; GS EVD: 0; BVET: 3; GS UVEK: 1; BAV: 7.

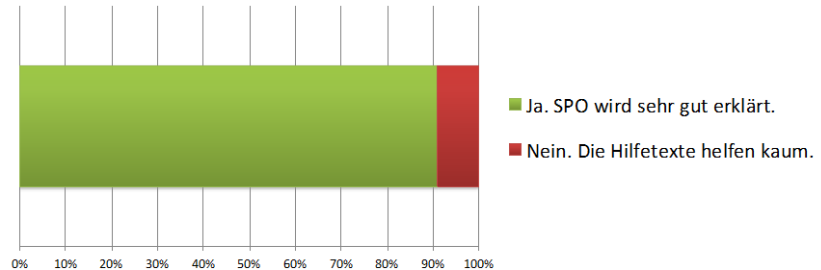
Frage 5:

Sind die geforderten Angaben im Einsichtsgesuch zweckmässig?
Fehlt aus Ihrer Sicht noch etwas?



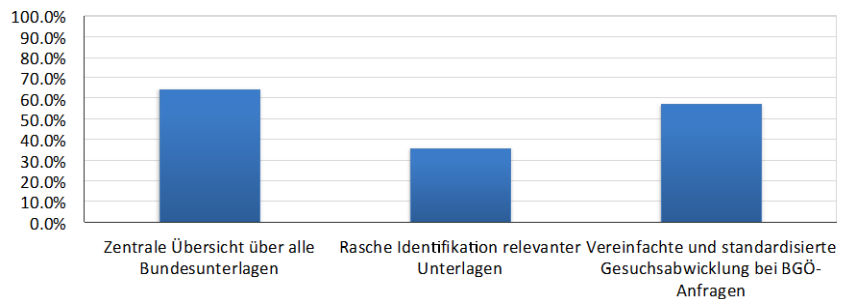
Frage 6:

Sind die Erläuterungen und Hilfstexte zu Sinn und Zweck von SPO klar und verständlich?



Frage 7:

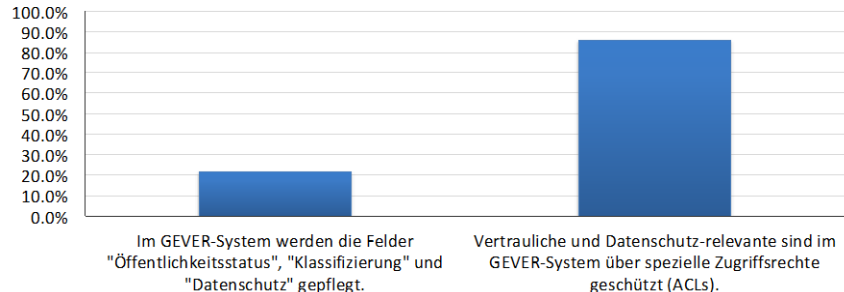
SPO ermöglicht der Bundesverwaltung wie der Öffentlichkeit eine zentrale Übersicht über die Unterlagen der Bundesverwaltung ...



Frage 8:

Der systematische Schutz von vertraulichen, bzw. datenschutzrelevanten Dokumenten ist ein Schlüsselement von SPO. Welcher Fall trifft auf Ihren Bereich zu?

(Mehrere Antworten möglich.)



4.2 Weitere Rückmeldungen der Testpersonen

Die Feedbacks der Bundeskanzlei lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Durch SPO wird eine Erwartungshaltung geweckt, z.B. bei den Medien. Die Rahmenbedingungen für die Gesuchstellung müssen deshalb den Benutzenden klar sein und an prominenter Stelle ausgewiesen werden.
- Die Aufwände der Ämter für den Datenexport müssen abgeschätzt werden können.
- Es ist wichtig, ein Angebot ohne Doppelspurigkeiten zu schaffen, was v.a. beim Nachweis bereits veröffentlichter (z.B. auf Bundeswebseiten zugänglichen) Dokumente von Bedeutung ist; es ist zu prüfen, ob und wie eine Kombination mit anderen Suchangeboten realisiert werden kann.
- Es ist wichtig, dass in den Verwaltungseinheiten kommuniziert wird, nach welchen Prinzipien und Regeln die Mitarbeitenden im Umgang mit Dokumenten arbeiten sollen.

- SPO sollte zentral auf dem Web Portal admin.ch platziert werden.

Betreffend den verschiedenen Funktionalitäten haben wir von den Testpersonen noch folgende allgemeine Rückmeldungen erhalten:

Funktionalität	Verbesserungsvorschläge
Suche	<ul style="list-style-type: none"> • AND-Verknüpfung als Defaultwert statt OR. • Möglichkeit, eine Suche ohne Eingabe von Schlagwörtern durchzuführen • Navigation durch die Ordnungssysteme sollte möglich sein (Pfad als Hyperlink oder Navigation via Filter) • Erweiterte Suche mit Funktionalitäten wie zusätzliche Filter setzen oder mehrere Suchabfragen miteinander verknüpfen (siehe bspw. Datenbanken wie LexisNexis u.a.)

Funktionalität	Verbesserungsvorschläge
Anzeige Suchresultate	<ul style="list-style-type: none"> • Chronologische Sortierung der Suchergebnisse • Entstehungszeitraum auch für Dossiers und Subdossiers anzeigen • Mehr Informationen zum Inhalt der Daten anzeigen (Abstract)

Funktionalität	Verbesserungsvorschläge
Einsichtsgesuch stellen und Benutzerkonto	<ul style="list-style-type: none"> • Neugenerierung der Sicherheitsabfrage beim Einsichtsgesuch • Pflichtfelder beim Einsichtsgesuch deutlicher markieren • Allfällige Gebühren für Einsichtsgesuche deutlicher erklären • Kontakt-Link zum betroffenen Amt im Bestätigungsmail hinzufügen • Information zu weiterem Vorgehen/Bearbeitungszeiten/Gebühren in Bestätigungsmail • Senden der vorgemerkten Treffer per Mail anstelle des Benutzerkontos • Gleichzeitige Gesuchstellung für mehrere Dokumente sollte möglich sein • Suchverlauf speichern (z.B. im Benutzerkonto)

Funktionalität	Verbesserungsvorschläge
Hilfetexte und Links	<ul style="list-style-type: none"> • Mehr Informationen zu gesetzlicher Grundlage in den Hilfetexten • Gesetze in den Links ausschreiben • Vereinfachung von verwaltungsspezifischen Begriffen oder Definition in einem Glossar • Andere Strukturierung des Hilfetextes, z.B. auf mehrere Seiten verteilen, Gliederung mit Unterkapiteln und Aufzählungszeichen, Gliederung was, was nicht (DSG, vertraulich etc.), warum, wer, woher, wie... • Hilfetexte sollten ausgebaut werden (Quickhelp etc.)

Funktionalität	Verbesserungsvorschläge
Allgemeines zur Benutzerfreundlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> • grössere Seitenzahlenangaben • Vorlese-Funktion (Accessibility)

- Personennamen in Titeln verletzt Art. 9 BGÖ und Art. 19 DSGVO.

4.3 Ergebnisse der Expertenanalyse zur Benutzerfreundlichkeit

Nebst den Testpersonen aus der Bundesverwaltung wurde die Anwendung auch von einer externen Firma auf ihre Benutzerfreundlichkeit hin geprüft. Im Folgenden werden die drei wichtigsten Befunde dieser Analyse zusammengefasst.

- Die Struktur der Ordnungssysteme ist für die Benutzenden nicht ersichtlich. Da die Titel von Dokumenten oft zu wenig informativ sind, kann daraus nicht auf deren Inhalt geschlossen werden.
- Diverse Mängel können durch kontextspezifische Hilfetexte behoben werden. Insbesondere sollte die Funktionsweise der Suche sowie der Ablauf einer Gesuchstellung und allfällige Gebühren besser erläutert werden.
- Die Darstellung der Trefferliste sollte optimiert und gegebenenfalls mit zusätzlichen Sortierfunktionen erweitert werden.

4.4 Erste Schlussfolgerungen BAR

Die Antworten auf die strukturierten Fragen zeigen klar, wo Handlungsbedarf besteht und wo dieser am Grössten ist. Schwachstelle ist im Moment noch die *Darstellung des Informationskontexts*. Dazu wird, ebenso wie auf die Darstellung der Resultate im Allgemeinen, bei einer Realisierung gut zu achten sein. Besondere Sorgfalt wird auch auf die Implementierung von *Sichtbarkeitsregeln* verwendet werden (gemäss Vorgaben EDÖB und Informationsschutzverantwortliche); dies wird bei den GEVER-Standard-Anwendungen die Integration zusätzlicher ‚flags‘ erfordern, um Datenschutz-, Klassifikations- aber auch Hinweise auf bereits erfolgte Publikationen zu sichern.

Auch die *Suche* mit einem oder mehreren Begriffen ist zu verbessern; dabei sind auch die kritischen Bemerkungen zur defaultmässig verwendeten ODER-Verknüpfung einzubeziehen, welche zwar eine grössere Treffermenge ermöglicht, aber nicht hilfreich sein muss und auch nicht zwingend den Erwartungen der Benutzenden entspricht. Die Kriterien der Ordnung der Treffer (heute Priorität bei der Anzahl Übereinstimmungen mit den gefundenen Suchbegriffen) muss klar erklärt werden. Weitere Sortierungs- und Filtermöglichkeiten werden zu prüfen sein. Trotz aller Anregungen schliessen wir eine freie Navigation in Ordnungssystemen ebenso wie eine leere Suche, welche alle Inhalte anzeigen würde, aus. Aus der Kontextualisierung von Treffern ergeben sich genügend Hinweise für Anpassungen der Suche.⁹ Eine Abstract-Funktion ist heute nicht mit vertretbarem Aufwand zu realisieren; in den GEVER-Anwendungen ist etwas Entsprechendes nicht vorgesehen.

Betreffend der *Gesuchstellung* sind ebenfalls wichtige Hinweise gekommen, welche in der Realisierungsphase umgesetzt werden können (detailliertere Angaben zu Gebühren, Bearbeitungszeiten, Kontaktinformationen etc.) bzw. deren Umsetzung ernsthaft geprüft werden kann (Sammelbestellungen ermöglichen, Ausbau Benutzungskonto). Gleiches gilt für die bessere Darstellung der *rechtlichen Rahmenbedingungen und der Hilfetexte*. Die Einhaltung der Regeln des Bundes zur *Mehrsprachigkeit* und zur *barrierefreien Zugänglichkeit* sind selbstverständlich.

⁹ Die Frage, ob die Suchergebnisse den Erwartungen entsprechen, hätte eigentlich ergänzt werden müssen durch eine Frage, ob Suchergebnisse auch überraschende Einsichten ausgelöst hätten. Das sogenannte Serendipitäts-Prinzip ist für die Informationssuche oder in der (wissenschaftlichen) Heuristik wichtig (Serendipität = Glücksfund, z.B. die Entdeckung Amerikas während der Suche eines neuen Seewegs nach Indien).

4.5 Juristische Abklärungen mit BJ und EDÖB

Das BJ hat im Auftrag des BAR am 26. Mai 2011 ein Rechtsgutachten erstellt.

Am 3. Juli 2012 fand eine Besprechung zwischen Vertretern des BAR und des EDÖB statt. Dabei wurden verschiedene Punkte erörtert, wie z.B. die Rechtsgrundlage für SPO, die Schutzwürdigkeit von Personendaten (vgl. auch oben die Verbesserungsvorschläge zum Datenschutz) oder die Frage der Einordnung der IschV in den Kontext des BGÖ oder. Am 23. Juli 2012 hat der EDÖB denn auch schriftlich zu einzelnen Punkten Stellung bezogen.

Die wichtigsten Erkenntnisse aus Rechtsgutachten BJ, Gespräch und schriftlicher Stellungnahme des EDÖB werden im Folgenden kurz zusammengefasst:

- In den Titeln von Dossiers und Dokumenten dürfen keine Personendaten sichtbar sein.
- Prominent ersichtlich sollte darauf hingewiesen werden, dass die Anwendung nicht sämtliche Dokumente der Bundesverwaltung umfasst, da diejenigen Unteragentitel mit schützenswertem Inhalt nicht angezeigt werden. Auf solche Dokumente können die Benutzerinnen und Benutzer dennoch ein Einsichtsgesuch auf herkömmlichem Weg stellen.
- Auch vertrauliche oder geheime Dokumente können in der Anwendung angezeigt werden. Dies zumindest solange, als dass der Titel selbst noch keine klassifizierte Information enthält. Die Titel müssten von klassifizierten Informationen bereinigt werden.

5 Fertigstellung SPO

Die Pilotanwendung sollte die Funktionsweise eines SPO zeigen. Das Schwergewicht lag auf der Entwicklung der Suchmöglichkeiten, der Art der Präsentation der Suchergebnisse und dem Nachweis, dass sich differenzierte Sichtbarkeitsregeln in einer solchen Anwendung implementieren lassen. Bis zur Inbetriebnahme (*going public*) sind noch einige Arbeiten unumgänglich. Einige ergeben sich aus dem Pilotcharakter der vorliegenden Anwendung (nicht ausreichende Stabilität und Performance, praktisches Fehlen der Verwaltungsfunktionen), andere sind Erkenntnisse aus der Testphase, welche für einen stabilen, schnellen aber auch ressourcenschonenden Betrieb in den Verwaltungsstellen jetzt noch zu realisieren sind.

5.1 Technische Massnahmen bei der Realisierung

Wir schlagen eine Reihe von applikatorischen und technischen Massnahmen vor. Dabei unterscheiden wir zwischen Muss- und Kann-Anforderungen. Erstere sind notwendig, um Betriebstauglichkeit zu erreichen und erwartete Benutzerfreundlichkeit zu bieten, letztere erhöhen zwar auch die Leistungsfähigkeit und Qualität, können aber auch später realisiert werden – eventuell auch erst nach Gewinnung von Erfahrungen aus dem Betrieb.

Muss-Anforderungen

- Anpassung Suchmechanismus (AND-Verknüpfung, Wort-Erkennung etc.)
- Verbesserte Darstellung der Kontextinformationen bei der Anzeige der Suchresultate
- Allgemeine Optimierungen am Gesuchformular und Bestätigungsmail
- Direkter Verweis auf Informationen zu Gebühren und Bearbeitungszeiten
- Generelle Überarbeitung von Inhalt und Struktur der Hilfe
- Begriffserklärungen direkt in der Applikation (z.B. durch Info-Buttons, Schnellhilfen wie Tooltips)
- Umsetzung der Richtlinien des Bundes zur Barrierefreiheit
- Mehrsprachigkeit gemäss Vorgaben des Bundes (ohne Übersetzungsfunktion)
- Justierung des Regelwerks zur Steuerung der Sichtbarkeit gemäss Stellungnahme EDÖB
- Administrationsfunktionen für die Datenpflege durch das BAR
- Massnahmen zur Minimierung der Aufwände der Verwaltungseinheiten für das Erstellen und Übermitteln eines Extraktes z.H. SPO Verbesserung der Performance

Kann-Anforderungen

- Zusätzlich Option *Erweiterte Suche* anbieten
- Filterung der Trefferliste nach Jahr und zusätzlich nach Monaten, evtl. weitere Filter
- Anzeige des Entstehungszeitraums auch für Dossiers und Subdossiers
- Möglichkeit mit einem Gesuch mehrere Dokumente zu bestellen

Jede der umzusetzenden Massnahmen hat einen Preis. Die geschätzten Kosten für die Fertigstellung des SPO mit nur den notwendigen Massnahmen am Funktionsumfang belaufen sich auf rund 715'000 CHF (incl. 177'000 CHF für das BIT). Die Aufwände für die Anpassungen in den GEVER-Standard-Anwendungen belaufen sich auf weitere 145'000 CHF. Die Kosten für die wünschbaren aber nicht notwendigen Massnahmen belaufen sich auf rund 70'000 CHF. Für die WTO Ausschreibung rechnen wir mit rund 90'000 CHF. Dazu kommen Lohnkosten des BAR in der Höhe von rund 200'000 CHF. Insofern die Finalisierung des SPO eine WTO-Ausschreibung voraussetzt, sind alle Preisangaben nur Orientierungswerte; die definitiven Preise werden Ergebnis der Vertragsverhandlungen sein.

Was den Aufbau der Infrastruktur und den Betrieb anbelangt, so liegt zurzeit die Richtofferte des BIT als offiziellem Leistungserbringer des Bundes vor. Der jährliche Betrieb wird mit 134'000 CHF veran-

schlägt. Auch hier werden im Rahmen der WTO-Ausschreibung weitere Offerten eingehen.¹⁰ Je nach Lösungsumsetzung kann auch diese Leistung im Rahmen des WTO-Verfahrens für bundesexterne Anbieter ausgeschrieben werden.

5.2 Betriebsorganisation

Das Bundesarchiv wird die Lösung SPO betreiben. Den Support für Fragestellungen zur Applikation SPO wird das BAR sowohl gegenüber den Verwaltungseinheiten als auch gegenüber den Benutzern aus der Bevölkerung sicherstellen. Zudem wird das BAR sich für das Change und Release Management von SPO verantwortlich zeigen und im Hinblick auf künftige Anforderungen den aktiven Kontakt mit den Ämtern suchen.

Von den einzelnen Verwaltungseinheiten wird erwartet, dass sie eine Ansprechstelle für SPO bestimmen, die für die Erstellung der Extrakte verantwortlich ist und in direktem Kontakt mit dem BAR steht. Wir gehen von einer moderaten Mehrbelastung der Ämter im Rahmen von maximal 0.1 FTE pro Jahr aus.

Die Behandlung der Einsichtsgesuche und das Ausliefern von einsehbaren amtlichen Dokumenten bleibt Sache der Verwaltungseinheiten.

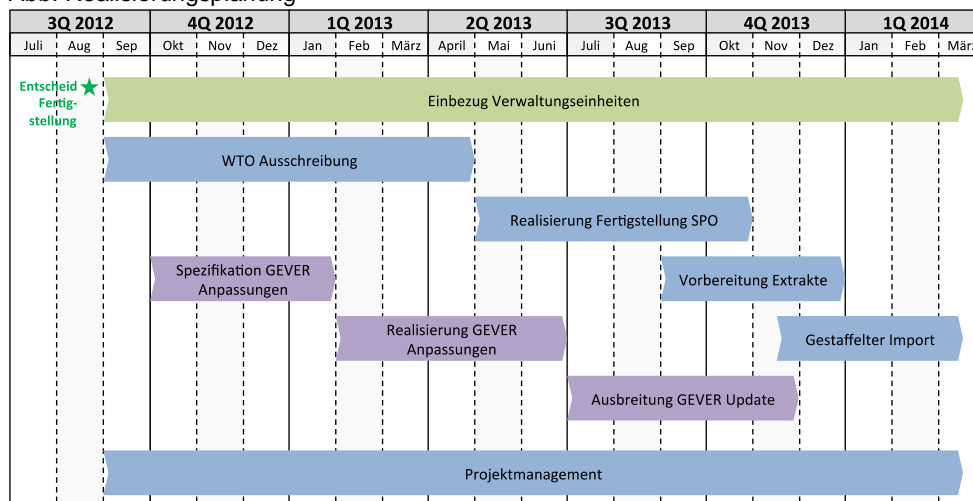
5.3 Umsetzungsplan

Für die Realisierung einer öffentlichkeitstauglichen Anwendung aus dem SPO-Pilot heraus gilt es zwischen der Projektrealisierung und der Inbetriebnahme für die Öffentlichkeit zu unterscheiden.

Wir schlagen vor, dass der SPO erst in *Betrieb* genommen und für die öffentliche Nutzung freigegeben wird, wenn die Übersicht über alle Unterlagen des Bundes möglich sein wird. In der Annahme, dass gemäss Programm GEVER Bund Ende 2013 alle Verwaltungseinheiten mit einer GEVER Standardanwendung arbeiten werden, ergibt sich der 31.3.2014 als geeignetes Datum für den Betriebsstart. Ab 2014 sollen die Daten vier (eventuell sechs) Mal jährlich aktualisiert werden. Es soll nur eine Orientierung über Unterlagen ermöglicht werden, die ab diesem Zeitpunkt – seit Ende 2013 resp. Anfang 2014 – entstanden sind. Für ältere Unterlagen ist der bisherige Gesuchsweg zu beschreiten.

Diese zeitliche Organisation würde es ermöglichen, bereits im Laufe des kommenden Jahres die GEVER-Standard-Anwendungen zweckmässig zu erweitern (resp. bei Neuausschreibungen die entsprechenden Anforderungen zu stellen) und die Behörden hätten genügend Zeit den GEVER-Einsatz SPO-konform zu optimieren.

Abb: Realisierungsplanung



¹⁰ Eine Zweitofferte bei einem Anbieter, mit dem das BAR gute Erfahrungen gemacht hat, zeigt, dass mit deutlich geringeren Kosten gerechnet werden kann; das Sparpotential über Projekt- und vierjährigen Betrieb liegt fast bei 0.5 Mio CHF.

Über die gesamte Projektdauer wird das BAR in regem Kontakt mit den Verwaltungseinheiten stehen, um fachliche Fragestellungen zu klären und bei den organisatorischen Vorbereitungen innerhalb der Ämter zu unterstützen.

Die Fertigstellung der SPO Anwendung soll im Rahmen einer offenen WTO Ausschreibung vergeben werden. Wir rechnen von den Vorbereitungsarbeiten bis zum Entscheid und den Vertragsverhandlungen mit einer Dauer von ca. 8 Monaten. Die anschliessende Fertigstellung der SPO Anwendung wird sich primär auf die Umsetzung der Muss-Anforderungen konzentrieren.

Auf Seite der Ämter müssen die GEVER Anwendungen mit der Extraktlogik angereichert werden. Dazu werden die erforderlichen Anpassungen zuerst spezifiziert und anschliessend zur Umsetzung in Auftrag gegeben. Sobald bei einem Amt die Anpassungen in der GEVER Anwendung aktiviert sind, können die Extrakte eingerichtet und getestet werden.

Gegen Ende 2013 rechnen wir mit dem Import der ersten produktiven Extrakte in SPO, welcher aufgrund der grossen Datenmengen gestaffelt erfolgen wird.

5.4 Aufwand- und Ertragsbetrachtung

Kosten und Nutzen entstehen beim SPO auf verschiedenen Ebenen. Die *Verwaltungseinheiten* haben einen mehrfachen Nutzen: Einerseits wird nach sechs bis sieben Jahren Geltungsdauer des BGÖ den Bürgerinnen und Bürgern endlich ein einfaches Instrument angeboten, welches allen eine unkomplizierte Möglichkeit bietet, BGÖ-Anfragen gezielt zu stellen. Das gleiche Instrument ermöglicht es den Verwaltungsstellen selber, eine bessere Übersicht über verfügbare Informationen innerhalb der Bundesinstitutionen zu gewinnen, was die Informationspolitik erleichtert und neue Möglichkeiten zur (rechtzeitigen) Koordination bietet. Weiter trägt die Nutzung der GEVER-Daten für den SPO dazu bei, dass der GEVER-Einsatz im Alltag verbessert werden wird (z.B. Klassierung der Dokumente gemäss DSG resp. ISchV). Für die *Öffentlichkeit* entsteht der Nutzen durch die grössere Transparenz, die Selbständigkeit bei der Suche unabhängig von Institutionen und die einfache Gesuchstellung. Dies ermöglicht eine bessere und effizientere Wahrnehmung der informationellen und politischen Grundrechte und wird das Vertrauen in die Bundesverwaltung stärken. Zugang zu anderen Informationen des Bundes, wie sie die gegenwärtige *Open Government Data*-Bewegung verlangt, kann an diesem Punkt ebenfalls ansetzen, ist der SPO doch grundsätzlich ausbaubar zu einem data.admin.ch-Portal.

Dieser Nutzen ist nicht ohne Kosten zu haben: Neben den Projektkosten, welche zentral gedeckt werden müssen, entstehen auch in den *Verwaltungseinheiten* zusätzliche Kosten durch Mehraufwand, im wesentlichen durch den Aufwand für den regelmässigen Datentransfer aus der GEVER-Anwendung in den SPO (geschätzte 0.1 FTE / Jahr). Bei der vorgeschlagenen Betriebsorganisation und dem vorgeschlagenen Umsetzungsplan halten sich diese Kosten allerdings in Grenzen; wir bieten hier die gemäss VBGÖ verlangte Lösung an, die „die das Auffinden von Dokumenten erleichtern“ kann, ohne „unangemessenen Aufwand“¹¹ zu verursachen. Befürchtet wird oft, dass mit dem SPO die Anzahl Gesuche deutlich anschwellen wird, was verwaltungsintern natürlich erhöhten Bearbeitungsaufwand zur Folge hätte – allerdings wären es dann mehr aber präzisere und folglich einfacher zu bearbeitende Gesuche; das kann nicht zuverlässig prognostiziert werden.¹² Hier besteht zudem – qualitativ befriedigender GEVER-Einsatz vorausgesetzt – auch ein Automatisierungspotential, welches es, klug genutzt, erlauben würde, eine grössere Anzahl von Gesuchen effizient zu bearbeiten.

Der SPO verursacht auch Kosten für das BAR, bietet diesem aber gleichzeitig auch einen Nutzen. Neben Kosten und Nutzen, die das BAR mit allen anderen Verwaltungseinheiten teilen, ist speziell

11 Art. 18 VBGÖ.

12 Das IDHEAP hat einen Bericht zur Umsetzung des BGÖ verfasst und darin Vergleichszahlen präsentiert.

interessant, dass – in einem späteren Ausbauschnitt – auch der Katalog zum Archivgut integriert werden kann, was für die Benutzung die logisch unbedeutende Trennung des Standorts von Informationen (Amtsstelle oder Archiv) wenigstens virtuell aufheben hilft. Die durch den SPO geschaffene Übersicht über alle Unterlagen des Bundes erlaubt auch eine bessere Planung und ein klares Controlling bei den Angeboten und Ablieferungen, was insgesamt die Qualität der archivischen Überlieferung beim Bund durch Sicherung einer grösseren Kohärenz erhöhen wird. Zusätzlichen Aufwand für den Betrieb des SPO können teilweise im GEVER-Aufwand des BAR eingerechnet werden; für den Rest liegt ein Stellenbegehren (0.5 FTE) vor.

6 Fragen an die GSK

Wir unterbreiten der GSK drei Fragen:

1. Ist die GSK einverstanden mit dem unterbreiteten Vorschlag und stimmt sie einer Realisierung des SPO zu?
2. Ist die GSK einverstanden, dass eine Finanzierung dieses Vorhabens über IKT-Mittel angestrebt werden soll oder bevorzugt sie eine Finanzierung durch acht gleiche Beiträge der Departemente und der Bundeskanzlei?
3. Ist die GSK mit dem vorgeschlagenen Zeitplan, insbesondere mit dem Ziel, den SPO im Frühjahr 2014 öffentlich zugänglich zu machen, einverstanden?

Entsprechend der Beantwortung der drei Fragen wird das EDI einen Bundesratsbeschluss vorbereiten.

7 Anhang

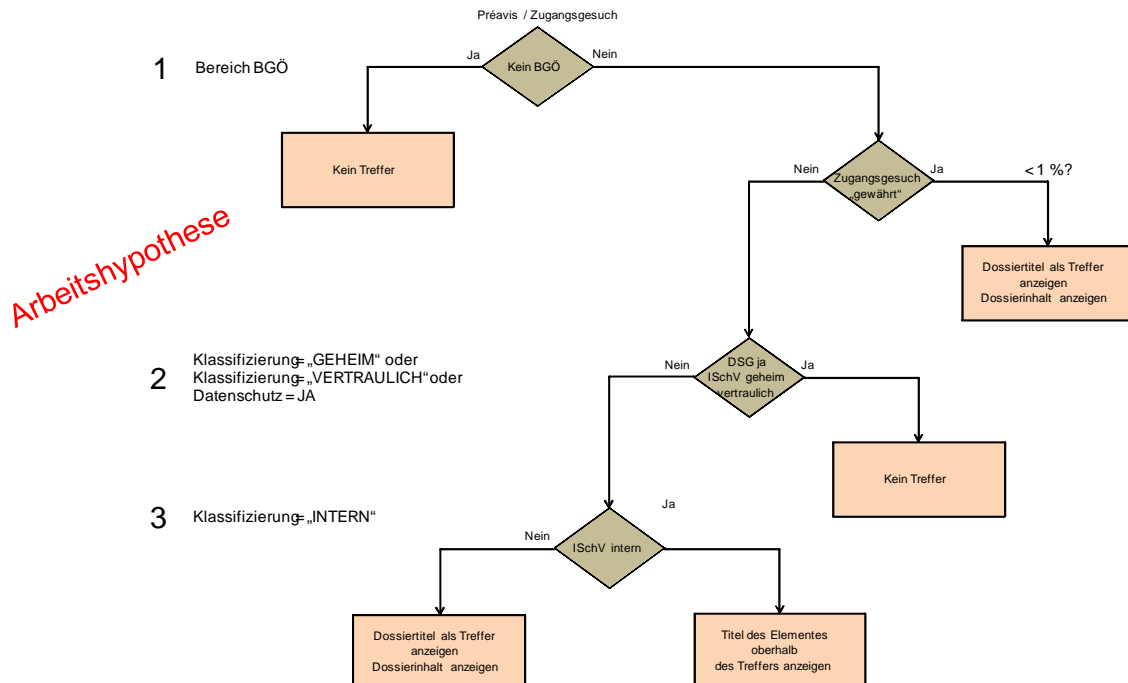
7.1 Regelwerk zur Steuerung der Sichtbarkeit von amtlichen Dokumenten

Zur Steuerung der Sichtbarkeit von amtlichen Dokumenten in SPO wurden vom Projektteam auf den Ebenen Ordnungssystemposition, Dossier (inkl. Subdossiers) und Dokument folgende Felder interpretiert:

Felder	Klassifizierungskategorie ¹³	Datenschutz ¹⁴	Öffentlichkeitsstatus ¹⁵
Werte	"nicht klassifiziert" "intern" "vertraulich" "geheim"	Personendaten: ja / nein besonders schützenswerte Personendaten: ja / nein	"bereits publiziert" "einsehbar" "zu prüfen" "nicht einsehbar"

- Es wurde davon ausgegangen, dass die Werte der Felder Öffentlichkeitsstatus, Datenschutz und Klassifizierungskategorie gegenseitig voneinander abhängen und nicht beliebig kombinierbar sind. Beispiel: ein Öffentlichkeitsstatus "einsehbar" passt zu Datenschutz "nein" und Kategorie "nicht klassifiziert".
- Falls der Öffentlichkeitsstatus auf "einsehbar" gesetzt ist und dies im Widerspruch zu den Feldern Klassifizierungskategorie oder Datenschutz steht, so wurde davon ausgegangen, dass es sich um einen expliziten Entscheid handelt (z.B. aufgrund eines bewilligten Gesuchs). In diesem Fall ist der Wert des Öffentlichkeitsstatus massgebend.
- Die Werte Klassifizierungskategorie "vertraulich" sowie "geheim" und Datenschutz "ja" haben das gleiche Gewicht. Trifft einer dieser Fälle zu, so erscheint kein Treffer in der Ergebnisliste. Diese Werte haben mehr Gewicht als die Werte Kategorie "intern" und Öffentlichkeitsstatus "nicht einsehbar". Begründung: Die Existenz von "vertraulichen" und "geheimen" Inhalten bzw. solchen mit schützenswerten Personendaten darf nicht preisgegeben werden.
- Der Wert Klassifizierungskategorie "intern" auf Ebene Dossier führt dazu, dass anstelle des Dossiertitels der Rubrikttitel angezeigt wird. Bei einem Treffer auf Subdossier- oder Dokumentenebene wird der Dossiertitel angezeigt. Der Dossierinhalt soll nicht ersichtlich sein. Begründung: Die Existenz soll nicht verheimlicht werden, aber es sollen keine Inhalte bzw. Details an möglicherweise unberechtigte Personen preisgegeben werden.

Die oben genannten Überlegungen führten zu folgendem Entscheidungsbaum, der in der SPO-Applikation angewendet wurde:



13 Vgl. SR 510.411, ISchV

14 Vgl. SR 235.1, DSG

15 Vgl. SR 152.3, BGÖ. Die hier genannten Kategorien zum Öffentlichkeitsstatus sind aus der GEVER-Anwendung Fabasoft eGov-Suite hergeleitet. Eine grosse Schwierigkeit ist aber, dass unterschiedliche GEVER-Systeme z.T. mit unterschiedlichen Bezeichnungen der 'Zugänglichkeit nach BGÖ' ausgestattet sind.

Dieses Regelwerk zur Sichtbarkeit von Ordnungssystempositionen, Dossiers und Dokumenten in der Web-Anwendung setzt voraus, dass die einzelnen Bundesämter die betroffenen Felder in den GEVER-Systemen systematisch pflegen. Eine sorgfältige Dossierbewirtschaftung durch die Mitarbeitenden der Bundesverwaltung wird auf jeden Fall nötig sein, damit die erforderlichen Kennzeichnungen für schützenswerte Dokumente vor dem Datenexport in die SPO-Anwendung effektiv gesetzt werden.

7.2 Schutzniveaus gemäss Programm GEVER Bund

Im Dokument „Fachanforderungen an die Sicherheit von GEVER als System“ hat die Arbeitsgruppe des Programm GEVER Bund einen Ansatz zum Umgang mit schützenswerten Informationen und Personendaten ausgearbeitet. Künftig sollen amtliche Dokumente von den Mitarbeitenden der Bundesverwaltung mit den unten abgebildeten Schutzniveaus gekennzeichnet werden.

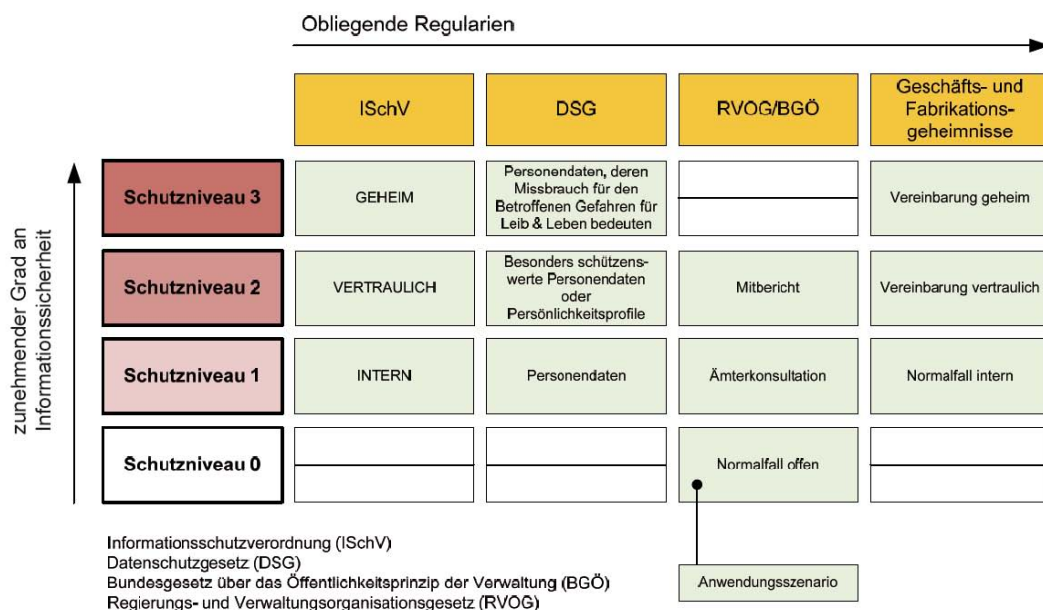


Abbildung 14: Einstufung und Anordnung der Schutzniveaus

Eine solche Kennzeichnung würde nicht nur die Bewirtschaftung von digitalen Dossiers und Dokumenten vereinfachen, sondern letztendlich auch die Thematik der Sichtbarkeit in der SPO-Anwendung um einiges erleichtern, da für jedes der vier Schutzniveaus klar definiert werden kann, ob eine Anzeige erfolgen soll oder nicht.

7.3 Kostenübersicht

Projekt	Kosten (incl. Anteil Risiko [15%] und Mehrwertsteuer [8%])
WTO-Ausschreibung	89'424
Muss-Projekt	715'144
Kann-Projekt	71'539
Anpassung 2 GEVER-Standard-Anwendungen	143'078
Lohnkosten BAR	200'000
Total Projektkosten	1'219'185
Betrieb (Kosten für 4 Jahre)	
Betrieb (Offerte BIT)	536'000
Betrieb (Aufwand BAR: 0.5 FTE)	300'000
Total Betriebskosten	836'000
Totalkosten SPO (Realisierung und Betrieb für vier Jahre)	2'055'185