

Tags: VSA Archiv, Management,

Gestaltete Zukunft: Strategieentwicklung im Schweizerischen Bundesarchiv

Ausgangspunkt: Warum eine Strategie?

Das Schweizerische Bundesarchiv (BAR) hat wie alle öffentlichen Archive einen gesetzlichen Auftrag mit klar definiertem Zuständigkeitsbereich, und es werden ihm dafür jährlich Ressourcen zugewiesen. Das Bundesgesetz über die Archivierung (BGA) ist seit 1999 in Kraft Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA) vom 26. Juni 1998, SR 152.1.:

- Es schafft eine solide Basis für die professionelle Archivierung, die Unterstützung der archivierungspflichtigen Stellen im Bereich der Aktenführung (Records Management) sowie für den rechtlichen Anspruch auf Archivzugang mittels klarer Zugangsregelungen.
- Es definiert die archivische Zuständigkeit nicht institutionell (d.h. über Verwaltungseinheiten), sondern funktional (d.h. über Aufgaben, auch delegierte), und dies medienunabhängig, d.h. einschliesslich der Verantwortung für die digitalen Unterlagen.

Dieser Auftrag sei ohne zusätzliche Ressourcen wahrzunehmen, hiess es 1997 in der Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte zum BGA [1](#). Dies zwang fortan zu einem pragmatischen Gesetzesvollzug. Einzig für die Entwicklung von E-Archivierungslösungen verfügte das BAR ab 2000 über spezielle Finanzmittel. Die sonstige Ressourcenzuteilung war dagegen seit 2003 von Sparmassnahmen geprägt, welche die prekäre finanzielle Basis für die Wahrnehmung des gesamten gesetzlichen Auftrags zusätzlich einschränkten. Die Rückführung der Personalausgaben auf das ordentliche Budget nach einer längeren Phase der tolerierten Überbewirtschaftung sowie verschiedene Reduktionsaufträge (Entlastungsprogramme 2003 und 2004 sowie Aufgabenverzichtsplanung) führten zwischen 2003 und 2006 unter anderem zu einer Reduktion des Personalbudgets bzw. zu einem Personalabbau von fast 15%.

Angesichts der sich vertiefenden Kluft zwischen dem Auftrag und der finanziellen Ausstattung war der Bedarf für eine klare Strategie besonders spürbar. Deshalb hat das BAR 2005 eine Strategie erarbeitet, welche für fünf Jahre als Orientierungshilfe dient(e): Sie definiert konsequent und explizit die übergeordneten Ziele des Amtes, ist aber auch Richtschnur für die Alltagsentscheidungen der einzelnen Mitarbeitenden, was speziell beim Aufeinanderprallen konkurrierender Anliegen und den sich daraus ergebenden Zielkonflikten kohärente und sachlogische Entscheidungen erleichtert. Dieses Modell löste die früheren, durch die Direktion erarbeiteten strategischen Jahresziele ab. Dieses Vorgehen erleichtert(e) es, den finanziell engeren Handlungsspielraum optimal zu nutzen und das BAR bei den zwei Entlastungsprogrammen, der Aufgabenverzichtsplanung, der Aufgabenüberprüfung sowie der Verwaltungsreform kohärent zu positionieren.

Vorgehen/Methode

Wir haben den Strategiedefinitionsprozess Ende 2004 gestartet. Dabei wählten wir einen (Mittel-)Weg zwischen einem partizipativen und einem expertenorientierten Ansatz. Die Geschäftsleitung – sie umfasste damals sieben Personen – erarbeitete die Strategie als Teil ihrer Führungsverantwortung in verschiedenen mehrtägigen Workshops, die von einer externen Beraterin vorbereitet und moderiert wurden. Wir haben uns dabei an der Methode von Reinhart Nagel, Rudolf Wimmer, Systemische Strategieentwicklung. Modelle und Instrumente für Berater und Entscheider, Stuttgart 2002, orientiert. Diese Wahl sollte einerseits ein methodisch kohärentes Vorgehen gewährleisten, andererseits bedeutete sie eine Absage an Modelle von Grossgruppenprozessen, bei denen tendenziell alle Mitarbeitenden mitwirken; aber auch eine Absage an Verfahren, welche diese Aufgabe an externe Experten delegieren. Die verschiedenen Ansätze werden bei Nagel/ Wimmer einleitend eingehend diskutiert. Die Strategie wurde dabei in einem mehrstufigen Prozess definiert: von der Analyse der Ausgangssituation über das Erarbeiten von Handlungsoptionen sowie der Auswahl der angemessen erscheinenden Option bis hin zur Überprüfung dieser Auswahl als Voraussetzung für den Strategieentscheid. Anschliessend erfolgte die Umsetzung und kontrollierende Steuerung. Die externe Moderation erwies sich dabei als wichtige Voraussetzung, denn die Debatten waren durchaus heftig, nicht frei von internen Positions- und Machtkämpfen, schmerzvoll, sobald es um Verzichtleistungen ging, auf der anderen Seite aber auch, wenn man Diskussionen und Auseinandersetzungen liebt, äusserst spannend. Rückblickend erwiesen sich gerade die spannungsreichen Phasen als entscheidende Voraussetzung für den erfolgreichen Abschluss des Prozesses.

Ergebnisse der Analyse – Handlungsoptionen

Für die Diagnose der Ausgangssituation wurden unser Ist-Zustand, unser Umfeld, unsere fachliche Kompetenzen sowie allgemeine aktuelle Entwicklungen, welche für uns von Bedeutung sind (dazu gehören so unterschiedliche Dinge wie technische Trends, Forschungsentwicklung, Freizeitverhalten, Entwicklung von Staatlichkeit), analysiert. Diese Umweltanalyse war dabei tendenziell eine theoretische Diskussion, was unserer bevorzugten Art der Problembehandlung entsprach, und bot Möglichkeiten zu mehr oder weniger visionären Ausblicken, wobei nicht zu verkennen war, dass die von den Beteiligten favorisierten Positionen und strategischen Ausrichtungen immer wieder den analytischen Blick steuerten. Die Selbstanalyse dagegen berührte viel direkter unsere eigene Arbeit, die künftige ebenso wie die der letzten Jahre, was oft zu besonderen legitimatorischen Denkfiguren führte.

Betrachten wir beispielsweise die *Stakeholder-Analyse*: Wir stellten fest, dass sich das BAR in seinem institutionellen Umfeld bisher so positioniert hatte, dass die wichtigen Stakeholder oft nicht diejenigen waren, mit denen wir auch die intensivsten Beziehungen pflegten. Im Gegenteil, viele «sekundäre» Stakeholder beanspruch(t)en unsere Aufmerksamkeit und unsere Leistungen in einer «überproportionalen» Masse; diese Erkenntnis war zwar nicht neu – wir hatten sie z.B. bei der Analyse unserer Dienstleistungen für die archivierungspflichtigen Verwaltungsstellen schon gemacht, sie allerdings nicht in einer nachhaltigen Neuordnung berücksichtigt. Der Befund wies die Situation als Ergebnis eines Prozesses aus, der von unterschiedlichen Beziehungen und Projekten geprägt war, die einzeln jeweils durchaus wichtig und attraktiv waren, in dem aber nicht in jedem Fall klar wurde, welche Wirkung gesamthaft angestrebt und erzielt werden sollte. Diese Stakeholder-Landschaft musste für die Strategieperiode 2006–2010 eindeutig (re-)organisiert und auch redimensioniert werden. Die Stakeholder wurden modellhaft gemäss ihrer Bedeutung und der Intensität der Beziehungen neu in die vier Bereiche «Lieferanten», «Benutzende», «Politik» und «Branche» (ABM-Bereich, I+D) aufgeteilt. Bei einigen Stakeholdern änderte sich unsere Einschätzung der Bedeutung, bei anderen unsere Vorstellung von der angemessenen Intensität der Beziehung. So entstand das neue Bild einer «Produktionsachse» von den Archivierungspflichtigen zu den Benutzenden (die auch Archivierungspflichtige sein können). Die Beteiligten sind in ein politisch-administratives und ein professionelles Umfeld eingebettet. Das nun gewonnene Bild schuf eine neue Ordnung, machte aber gleichzeitig deutlich, dass wir vermehrt darauf achten müssen, für beide Pole des Produktionsprozesses – Archivierungspflichtige und Benutzende – einen Nutzen zu erzeugen: einen Nutzen aus dem Archivgut für die Benutzenden sowie einen Nutzen aus der Archivierung für die Archivierungspflichtigen, um es archivterminologisch zu umschreiben.

Die Auseinandersetzung mit unserer damaligen Situation betraf auch unser politisch-institutionelles Umfeld und führte zu Fragen wie: Wird Archivierung eine staatliche Aufgabe bleiben oder ausgelagert? Im Spannungsfeld möglicher Trends wie Staatsabbau oder Staatsausbau (was wir realistischweise nur als Erhaltung des Status quo deuteten) einerseits, Monopolstellung oder Konkurrenz auf einem freien Markt andererseits, waren dann die neuen Szenarien zu entwerfen sowie neue Strategieoptionen zu entwickeln. Wie wollen wir uns unter den gegebenen rechtlichen, berufsethischen und fachbezogenen (wahrscheinlichen künftigen) Rahmenbedingungen positionieren und entwickeln?

Grundsätze – Strategie

Wir gingen davon aus, dass Archivierung eine *hoheitliche Aufgabe* bleiben und das BAR auf Bundesebene demnach eine *monopolistische Position* und die *Gesamtverantwortung für die Überlieferung* des Bundes behalten wird, wenn auch Fragen nach unserer konkreten Leistungserbringung respektive möglichen Kooperationsformen und Supervisionsaufgaben im Kontext digitaler Dokumentenerstellung und -archivierung vorerst offenbleiben mussten. Inzwischen werden verschiedene Kooperationsformen gepflegt (vgl. z.B. die Zusammenarbeit mit swisstopo für die Lösung der Archivierung von GIS-Daten), auch wenn bereits angelaufene uns wieder aufgekündigt worden sind (z.B. geteiltes digitales Magazin).

Um Auftrag und Ressourcen in ein ausbalanciertes Verhältnis zu bringen und bei der Strategieumsetzung herausfordernde, aber trotzdem erreichbare Ziele zu setzen, konnten wir theoretisch wählen zwischen der teilweisen Erfüllung des ganzen Auftrags oder der vollständigen Erfüllung eines Teils des Auftrags. Wir sahen – stark vereinfacht – zwei Möglichkeiten: entweder mehr oder weniger Aufwand zu erbringen, und zwar sowohl für die Verwaltung als auch für die Benutzenden – in der Summe ressourcenbedarfsteigernde oder -senkende Optionen –, oder den Aufwand für eine Zielgruppe zu erhöhen und für die andere zu reduzieren, d.h., mehr zu tun für die Benutzenden und weniger für die Archivierungspflichtigen oder umgekehrt: In der Summe handelte es sich bei den letzten beiden Varianten um bedarfsneutrale Optionen. Für Erstere hätte dies eine kontinuierliche Entwicklung, für Letztere hingegen einen Bruch mit vorherigen Anstrengungen bedeutet.

Angesichts des laufenden Auf- und Ausbaus von E-Government beim Bund und unserer weit fortgeschrittenen Entwicklung einer E-Archiv-Lösung sowie der sich damit abzeichnenden Gefahr von irreparablen Überlieferungslücken entschieden wir, unsere Kräfte im Interesse der Sicherung analoger und digitaler Unterlagen zu fokussieren. Das bedeutet konkret, dass unsere Anstrengungen für die Unterstützung der Verwaltung bei der Schriftgutverwaltung (Records Management) und für die Sicherung der Unterlagen einschliesslich deren Bewertung gegenüber den Leistungen für die Vermittlung des Archivguts an ein externes Publikum^{Das} BGA beschreibt diese Kernaufgaben in den Artikeln 5 bis 9; Art. 17 nennt summarisch die weiteren Aufgaben wie Aufbewahrung, Erschliessung und Auswertung. Die systematische Rechtssammlung (SR) verortet das Archivierungsgesetz im Kapitel «Politische Grundrechte», dies ein Hinweis auf die Prioritätensetzung im Bereich der guten Regierungsführung-priorisiert wurden. Dies zwang uns beispielsweise zur Reduktion der Öffnungszeiten des Lesesaals und unserer Beratungsleistungen, was zu harschen Protesten sowohl in der Archivdirektorenkonferenz als auch seitens der Benutzenden, namentlich der historischen Forschung, führte. Die Interventionen beim Bundesrat blieben allerdings ohne Erfolg – eine Verbesserung des Vermittlungsangebotes ohne Abstriche an der gewählten strategischen Ausrichtung wäre nicht möglich gewesen. Bei der Vermittlung wollen wir zur Zeit also «nur» unser bestehendes fachliches Know-how erhalten. Das bedeutet, dass wir bis 2010 klar die Verwaltung bevorzugen und damit künftige Benutzerinnen und Benutzer mit ihrem Anspruch auf Zugang zu einer kontinuierlichen, kohärenten und lückenlosen Überlieferung gleichwertig neben die heutigen Benutzerinnen und Benutzer mit ihrem Anspruch auf Zugang zum bereits vorhandenen Archivgut stellen.

Umsetzung

Die neue Strategie wurde von den politisch vorgesetzten Stellen ohne grössere Diskussion akzeptiert. Im BAR wurde sie als Klärung der Zielsetzungen ebenfalls begrüsst, im Zusammenhang mit der Formulierung konkreter Ziele und der organisatorischen Folgewirkungen stiess sie allerdings auch auf Ablehnung. Erstaunlich war dieser Widerstand nicht, gab es doch viele Unbekannte und in der Folge vor allem eine Notwendigkeit zu – kollektiven wie individuellen – Veränderungen bei der Organisation, den Abläufen und beim Know-how. Konkret schlug sich das beispielsweise in einem angepassten Organigramm und neuen Stellenbeschreibungen nieder. Auch die Abläufe mussten angepasst und gestrafft werden. Bezüglich Know-how mussten die Anforderungen z.T. neu definiert und mit dem individuellen Fachwissen der einzelnen Mitarbeitenden verglichen sowie – wo nötig – entsprechende Weiter- und Ausbildungsmassnahmen eingeleitet werden. Für die Umsetzung der Strategie in den Arbeitsalltag brauchte es einen Masterplan, dazu konsequente, strategiekonforme, operative Jahresplanungen sowie neue Controllinginstrumente.

Insgesamt gelang der angestrebte mentale und kulturelle Wandel gut, trotz des verständlichen Widerstands. Erfreulicherweise gelang er gerade dort, wo strategische und operative Verzichtleistungen notwendig geworden waren. Erstaunlich war dagegen, dass die Umsetzung der gemeinsam entwickelten Strategie in einem ihrer Kernbereiche deutlich unterschiedliche Auffassungen sichtbar machte, weil dort das neue strategische Gewicht eher als Aufforderung zum Perfektionismus missverstanden wurde denn als Aufforderung, knappe Mittel effektiver einzusetzen und effizient im Dienst der anvisierten Ziele zu nutzen. Dies führte zu unerwarteten Turbulenzen und verzögerte die Zielerreichung, ohne sie aber grundsätzlich in Frage zu stellen. Diese negativen Nachwirkungen sind heute überwunden, so dass in Bezug auf die inhaltlichen Ziele eine positive Bilanz gezogen werden darf, wie abschliessend anhand einiger Beispiele gezeigt werden soll.

Die gewählte strategische Stossrichtung hat dank der deutlichen Konzentration auf die Sicherung bzw. der vermittlungsseitigen Verzichtleistungen den Weg frei gemacht, um die ambitionösen Projekte im Bereich der digitalen Archivierung voranzutreiben (Programm ARELDA), zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen und daneben den Normalbetrieb aufzunehmen (Dienst digitale Archivierung). Zudem wurden unsere Dienstleistungen für die archivierungspflichtigen Stellen verbessert (Dienst GEVER [Geschäftsverwaltung]). In diesem Kontext hat das Bundesarchiv 2007 einen Vorschlag für ein ganzheitliches Information Life Cycle Management erarbeitet. Gestützt u. a. auf diese Vorarbeiten hat der Bundesrat am 23. Januar 2008 den Bericht zum *Umgang mit elektronischen Akten, Daten und Dokumenten* verabschiedet und damit die Bundeskanzlei, das EDI (BAR) und das EFD (Informatikstrategieorgan des Bundes, ISB) beauftragt, in der gesamten Bundesverwaltung eine standardisierte elektronische Geschäftsverwaltung einzuführen². Rationelle Verwaltungsprozesse, Compliance und hohe Transparenz durch den raschen Zugriff auf verlässliche Informationen sind wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung von Good Governance und Rechtssicherheit. Das Konzept eines integrierten Life Cycle Management für Verwaltungsunterlagen schafft zudem eine wesentliche Grundlage für eine optimale und darüber hinaus finanzierbare E-Archivierung. In diesem Rahmen will das BAR nicht nur seine Unterstützung für das Records Management in der Verwaltung verbessern, sondern alltagsrobuste Modelle für die Aktenführung und eine prospektive Bewertung der Akten (weiter-)entwickeln. Die Arbeiten dafür haben 2008 erfolgreich begonnen.

Parallel dazu hatte das BAR im Rahmen eines Teilprojekts der Verwaltungsreform (*Vereinfachung Archivierung*) Vorschläge für die Reduktion des Gesamtaufwandes des Bundes bei der Archivierung zu erarbeiten. Angesichts der geringen Regelungsdichte (sieht man von technischen Standards und Normen ab) besteht auf der rechtlichen Ebene allerdings kaum Vereinfachungspotenzial. Eine Entlastung konnte deshalb nur vorgeschlagen werden einerseits durch eine systemische Zusammenfassung von Records Management und Archivierung (wie dies im oben erwähnten Bericht des Bundesrats formuliert worden war), andererseits durch eine Zentralisierung – verbunden mit einer Professionalisierung und grösserer Kontinuität – der Ablieferungsarbeiten beim BAR. Obwohl sich die Empfehlungen der Verwaltungsreform auf Massnahmen bei der Archivierung von Papierunterlagen beschränkten und auf der Basis modellbasierter Rentabilitätsschätzungen für die Verwaltung eine enorme Zeitersparnis und damit verbunden, eine bedeutende Kostenreduktion (welche den anvisierten Personalmehrbedarf im Bundesarchiv aufs Ganze gesehen mehrfach kompensiert hätte) erwartet werden konnte, wurden keine konkreten Massnahmen beschlossen¹Bundesverwaltungsreform 2005/2007, Querschnittsprojekt 6, Teilprojekt Vereinfachung Archivierung, Schlussbericht, 7.11.2007.

Die zwei vorgenannten Tätigkeitsbereiche stellen Konkretisierungen der von uns gewählten Strategie dar. Im Zusammenhang mit der *Aufgabenüberprüfung* und der *Definition der Corporate Governance* des Bundes trugen wir zusätzlich auch der Positionierung des BAR als Trägers hoheitlicher Aufgaben Rechnung. Unser Beitrag zur Gewährleistung der Rechtssicherheit und Nachvollziehbarkeit bundesstaatlichen Handelns macht die Funktion von Aktenführung und Archivierung zu einem Bestandteil der staatlichen Führungsverantwortung und zu einem essenziellen Bestandteil ministerialer Aufgaben, welche aus diesem Grund sinnvoll auch nicht ausgelagert werden können. Dazu kommt, dass Archivierung rechtssystematisch als Beitrag zur Gewährleistung (politischer) Grundrechte verstanden wird. Systemische Positionierung und konkrete Tätigkeit ergänzten sich in den letzten drei Jahren also bestens.

Schluss

Die Strategie hat Klarheit geschaffen und geholfen, unser Tun zu fokussieren. Sie ist nicht für alle unsere Stakeholder gleichermassen erfreulich, obwohl wir hoffen, dass auch die vom Abbau von Dienstleistungen Betroffenen Verständnis aufbringen werden und mittel- und längerfristig von unseren Entscheidungen profitieren können. Jedenfalls hat die Strategie wesentlich dazu beigetragen, unsere Tätigkeit erfolgreich zu gestalten. Jetzt ist der Moment gekommen, die nächste Strategieperiode (2011–2014) vorzubereiten. Die Geschäftsleitung des BAR wird sich dieser Aufgabe ab Herbst dieses Jahres annehmen.

¹ BBl, 1997 II 941 (www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch).

² Bericht zum Massnahmenpaket: www.bar.admin.ch/themen/00697/...



Andreas Kellerhals

Andreas Kellerhals ist seit dem 1. November 2004 **Direktor des Schweizerischen Bundesarchivs**. Er hat Neuere Allgemeine Geschichte, Architekturgeschichte und Staatsrecht studiert. Er beschäftigt sich schwerpunktmässig mit Themen der digitalen Archivierung und des Informationsmanagements. Seine letzte Publikation hat sich mit der Zukunft des Archivs befasst: Kellerhals, Andreas, «Les Archives à l'ère de la société de l'information: entre tradition et modernité», in: Servais, Paul und Mirguet, Françoise, *L'archive dans quinze ans: Vers de nouveaux fondements*, Louvain, 2015.

Abstract

Français

La loi fédérale sur l'archivage (LAr), en vigueur depuis 1999, constitue une base solide pour l'archivage professionnel et le soutien des offices qui doivent tenir des archives dans le domaine du *records management*. Le fossé grandissant entre le mandat et les moyens financiers à disposition a toutefois nécessité la mise en place d'une stratégie claire. C'est la raison pour laquelle les AFS a élaboré, en 2005, une stratégie qui sert d'aide à l'orientation pour cinq ans. Cette stratégie définit explicitement les buts généraux des AFS, tout en servant de lignes directrices pour les décisions quotidiennes des collaboratrices et des collaborateurs, ce qui facilite en particulier des prises de décisions cohérentes lorsqu'interviennent des intérêts divergents, avec les conflits qui peuvent en résulter. Elle permet également aux l'AFS, entre autres, de se positionner de manière cohérente au niveau de la planification et de l'examen des tâches, ainsi que de la réforme de l'administration. La stratégie clarifie la situation et permet aux l'AFS de se concentrer sur ses tâches clés et de les organiser de manière efficace, bien que cela implique une diminution des prestations, ce qui ne va pas sans susciter des mécontentements. Le moment est maintenant venu de préparer la prochaine période stratégique 2011–2014. La direction des AFS s'attaquera à cette tâche à partir de cet automne.