

# E-Government, E-Mail-Verkehr und Dokumentenmanagement<sup>1</sup>

Peter Toebak

## 1. Fragestellung

Die zentrale Frage dieses Beitrags lautet: Liefert das Internet auch Archivgut, archivwürdige Informationen mit Evidenz- und Inhaltswert? Und wie muss damit umgegangen werden?

Das Internet umfasst v.a. Informationen betriebsexterner Art. Für virtuelle Bibliotheken, die momentan grossen Auftrieb haben, ist es eine wahre Fundgrube. Damit ist aber nicht alles gesagt. Mehrere Aspekte sind im Zusammenhang mit „Internet als Quelle und als Archivierungsgut“ (zunehmend) relevant.

## 2. Internet als Informationsquelle im Arbeitsprozess

Das Internet wird für die Sachbearbeitung und das Linienmanagement der archivbildenden Organisationen immer wichtiger. Die Mitarbeiter/innen beziehen sich vermehrt auf das Internet als Quelle. Ihr auf diese Weise angereichertes Wissen schlägt sich auch im Schrift- und Archivgut (indirekt) nieder. In Verwaltungen und Unternehmen fliessen Informationen betriebsinterner und betriebsexterner Art zusammen.

## 3. E-Government als Vorgangsbearbeitung

E-Government basiert direkt auf dem Internet und dessen Verbreitung. Postverkehr, Telefon und mündliche Kontakte zwischen Bürger und Verwaltung werden bleiben, aber für die Weiterentwicklung des E-Government spricht sehr viel:

- Ideal des papierarmen Büros
- Datenerfassung ohne Medienbruch
- Instrument für Demokratie und Transparenz
- Interaktivität und Kundenorientierung des NPM
- Umfeld der E-Commerce (E-Commerce der Verwaltung)

Die Archivwebsites passen, genauer betrachtet, auch in den Kontext des E-Government, sind eine besondere Ausprägung davon. E-Government heisst aber sehr viel mehr als eine Website oder ein Portal betreiben.

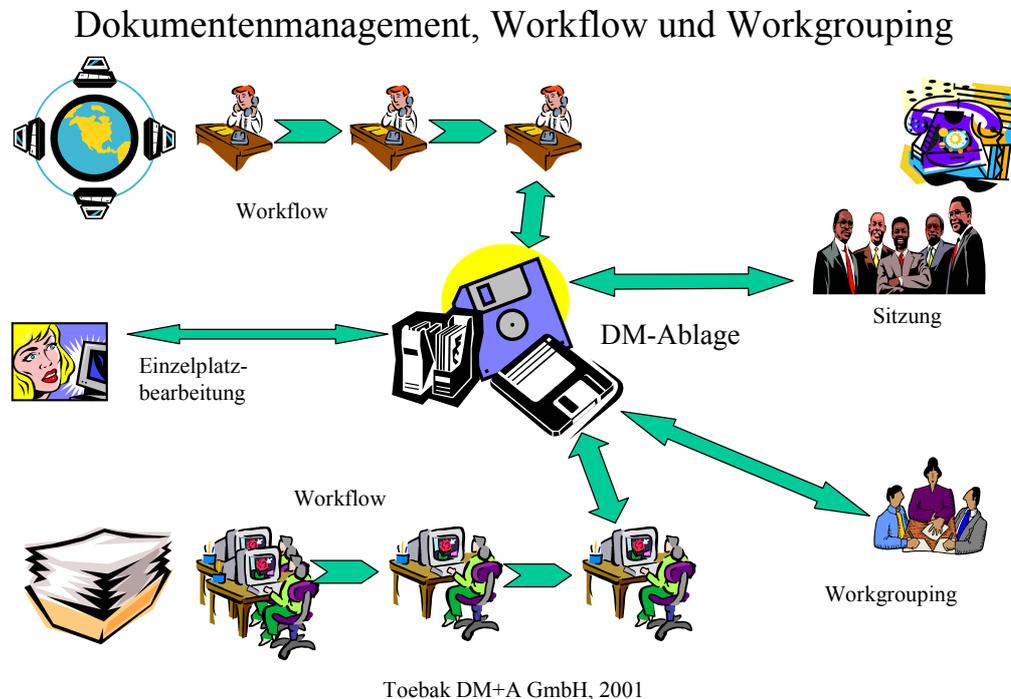
E-Government konkretisiert ausdrücklich, was der schwedische Archivar Claes Gränström am 1. Juni in Florenz zitierte<sup>2</sup> und worüber auch Josef Zwicker des Staatsarchivs Basel-Stadt bereits in *Arbido* publiziert hat<sup>3</sup>: „Transparency does for the government what competition does for the market“ (Unterstaatssekretär Hans-Eric Holmqvist, im schwedischen Justizministerium zuständig für Fragen des Öffentlichkeitsprin-

<sup>1</sup> Es handelt sich um einen leicht überarbeiteten Text des Workshop „Internet als Quelle und als Archivierungsgut“, zusammen mit Andreas Kellerhals, Vizedirektor des Schweizerischen Bundesarchivs.

<sup>2</sup> Claes Gränström, „Access in the Northern Countries“, in: *Il Mondo degli Archivi. Speciale VI Conferenza Europea degli Archivi, Firenze 2001*, 9 (2001), Nr. 2, S. 98 – 101.

<sup>3</sup> Josef Zwicker, „EU-Konferenz Öffentlichkeitsprinzip und Archive, Lund (Schweden), 5.-6. April 2000“, *Arbido*, 16 (2001), Nr. 6 (Juni), S. 27 – 28.

zips, April 2001). Diese Sichtweise wird sich weiter durchsetzen und auch für das Dokumentenmanagement und die Archivierung als Katalysator entwickeln.



Eine Website im Rahmen des E-Government enthält folgende Elemente, die aus der Sicht der Vorgangsbearbeitung, des Dokumentenmanagement und der Archivierung wichtig sind<sup>4</sup>:

- Formale Unterlagen wie Berichte, Nachrichten, Protokolle, Publikationen, Weisungen, Gesetzestexte und Policy-Papers werden im Rahmen der Informationsvermittlung zunehmend auf einer Verwaltungs-Website publiziert.
- Online-Transaktionen lösen interaktive Prozesse über Vorlagen und E-Mails-Verkehr aus und müssen nachvollziehbar bleiben. Es handelt sich konkret um das Anstossen und Weiterverfolgen von Verfahren, um direkten „personalisierten“ Verkehr zwischen Verwaltungseinheit und Bürgern bei Steuer-, Bewilligungs-, Wohlfahrts-, Gesundheitsverfahren, Fragenbogen, Ummeldung eines Wohnsitzes, Abstimmungen usw., und dies alles über elektronische Masken, Formulare und Reports.
- Vernetzung im weitesten Sinne beeinflusst die Kooperation und Koordination der Dienststellen in der Verwaltung und die Beziehungen und Kontakte mit externen Partnern. Sie löst neue Organisationsformen und Arbeitsmethoden aus und schlägt schriftlich in organisationseinheits-übergreifende Dossiers nieder.

<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang wichtige und moderne Literatur: Public Record Office of United Kingdom (1999): <http://www.pro.gov.uk/recordsmanagement> (Management, appraisal and preservation of electronic records – Principles); Public Record Office of United Kingdom (1999): <http://www.pro.gov.uk/recordsmanagement> (Management, appraisal and preservation of electronic records – Procedures); National Archives of Australia (2001): [http://www.aa.gov.au/Archiving Web Resources](http://www.aa.gov.au/Archiving%20Web%20Resources) – Policy; National Archives of Australia (2001): [http://www.aa.gov.au/Archiving Web Resources](http://www.aa.gov.au/Archiving%20Web%20Resources) – Guidelines.

- E-Government wirkt sich als „virtueller“ Schalter für das Publikum aus. Verschiebung des Dokumentenmanagement von „Backoffice“ nach „Frontoffice“, schnelle und transparente Auskunftserteilung, Überprüfung und Beweisführung werden unerlässlich. Die „gläserne“ Verwaltung muss die Dokumentation eines Falls ständig in Ordnung, möglichst digital verfügbar und zeitgerecht vorhanden haben. Transparenz der Bearbeitungsfristen und Entscheidungsergebnisse ist gefragt.
- Es entstehen vermehrt Container-Dokumente, Hypertexte usw., die (sogar theoretisch) nicht (länger) einfach auf Papier auszudrucken und mittels Scannern allenfalls wieder zu digitalisieren sind.

#### **4. E-Government, Dokumentenmanagement und Archivwürdigkeit**

Websites sind sowohl Datei-Konglomerate als auch formale Dokumente. Sie können statisch, aber auch sehr dynamisch sein. Man muss sich darüber Gedanken machen, ob man sie überhaupt aufbewahren will, und wenn ja, was exakt und wie. Reichen Momentaufnahmen aus? Welche Funktionalitäten einer Website sind wichtig? Hyperlinks, Textmarken, Abfragemöglichkeiten usw. haben alle ihr Gewicht.

Viele solcher Herausforderungen technischer, sachlogischer und organisatorischer Art sind natürlich bereits aus dem Umgang mit Datenbanken und anderen elektronischen Systemen bekannt. Datenbanken ändern sich z.B. auch kontinuierlich.

Für das Archiv- und Schriftgutwesen bekommen die neuen Arbeits- und Entscheidungsabläufe und die damit zusammenhängenden Methoden der Dossierbildung über das Intranet, Extranet und Internet wachsendes Gewicht. Es handelt sich klar um betriebsinterne Informationen mit Geschäftsrelevanz, Referenz- und Evidenzfunktion.

Welche Haltung müssen Verwaltungen und Archivare hinsichtlich Websites, E-Government und Aufbewahrungswürdigkeit einnehmen? Die Entwicklungen gehen sehr schnell, viel ist laufend in Bewegung. Trotzdem kann in diesem Moment Folgendes für das Dokumentenmanagement empfohlen werden<sup>5</sup>:

- Integration des Web-Auftritts in das Dokumentenmanagement, dies heisst Beurteilung an der Quelle, wie geschäftsrelevant die zu publizierenden Dokumente, Versionen und Daten sind, und Erfassung (auch) in das DMS mittels ausreichender Metadatierung bezüglich Inhalt, Kontext und Struktur durch die Sachbearbeitende („content-provider“). Prospektive Bewertung aufgrund administrativer, juristischer, organisatorischer und historischer Kriterien ist ohnehin notwendig.
- Nicht Übertreiben. Einbau regelmässiger Momentaufnahmen („snapshots“) durch die Website-AdministratorIn genügt im Normalfall dem längerfristigen Informationsbedarf (eine Art Sampling), wenn die Geschäftsrelevanz der publizierten Dokumente und Daten relativ kurzfristig ist. Der Zweck der Website bezieht sich z.B. primär auf die Informationsvermittlung. Die Frequenz der Momentaufnahmen ist von der „Schnelllebigkeit“ der Website abhängig. Die Relevanz eventueller externer Hyperlinks muss mitentschieden werden.

---

<sup>5</sup> Siehe die vorherige Fussnote.

- Einbau konstitutiver Momente in interaktiven Abläufen („process reengineering“). Es handelt sich hierbei um eine Art Meilensteine („events“), die Dokument-Typen oder Daten („objects“) liefern (müssen), damit Kontext und Inhalt der längerfristig geschäftsrelevanten Dokumente und Daten sichergestellt werden. Die Sicherstellung des Evidenz- und Informationswerts längerfristig geschäftsrelevanter Dokumente und Daten wird auf diese Weise auch in der Praxis handhabbar.
- Historienmanagement, also das automatische Festhalten von Daten über Änderungen an Dokumenten und/oder von Daten über Operationen/Transaktionen, ist für den Arbeitsalltag sehr wichtig und interessant. Der Langzeitverwaltung wird auf diese Weise wegen der Problematik in Bezug auf Handhabbarkeit und Übersichtlichkeit aber nicht unbedingt gedient.
- Sicherheitsvorkehrungen bezüglich Datenschutz, Authentizität und Finanzverkehr, unterschiedliche Zugriffsberechtigungen müssen gewährleistet werden.

## **5. E-Mail-Verkehr und Dokumentenmanagement**

Der E-Mail-Verkehr ist ebenfalls eine Internet-Erscheinung. Zitat aus 1999: „Wer sich über immer mehr E-Mails beschwert, die er täglich am Arbeitsplatz erhält, ist in guter Gesellschaft: Laut einer amerikanischen Studie ist die Zahl der Botschaften aller Art, die ein Büroarbeiter im Schnitt auf irgendeine Weise erhält, gegenüber 1988 um sechs Prozent auf 113 pro Tag gestiegen. Durchschnittlich 87,8 Meldungen werden pro Tag wiederum abgesetzt, ob per Telefon, Fax, Briefpost oder Computer. Das Wachstum ist allerdings laut der Erhebung fast nur auf ein Wachstum bei der elektronischen Post zurückzuführen. Erhielt ein Büroarbeiter letztes Jahr noch 17,4 E-Mails pro Tag, sind es nun schon 20,7“<sup>6</sup>.

E-Mails haben nicht nur quantitativ zugenommen, auch qualitativ haben sie sich entwickelt. Die Geschäfts- und Dossierrelevanz von E-Mails und Attachements ist nicht mehr zu verneinen. Neben informellen Nachrichten, betrifft es v.a. auch „formale“ Schreiben mit offiziellem Charakter oder notwendiger Kontextinformation für die Anhänge. E-Mails ersetzen zum Teil die Bearbeitungsvermerke und Verfügungsverfügungen, die vorher auf den zirkulierenden Papierunterlagen geschrieben wurden. Es handelt sich klar um betriebsinterne Informationen mit Geschäftsrelevanz, Referenz- und Evidenzfunktion.

Obwohl der E-Mail-Verkehr eine Internet-Erscheinung ist, lebt er auf gespanntem Fuss mit einer wichtigen Internet-Technik und -Methodik: dem Pull-Mechanismus. Man holt Daten und Objekte, wenn man sie braucht. Bei der E-Mail-Technik steht klar das Verteilen von Daten und Dokumenten, der Push-Mechanismus im Vordergrund.

Nur zwei junge Zitate aus internen Dokumenten grösserer Aktenproduzenten: „Die Mitarbeitenden werden regelrecht von einer E-Mail-Welle überflutet. Die Mailbox ist überfüllt. Unnötiges droht Wichtiges zu verdrängen“ (Bundesamt, 16.02.2001). „Wir erhalten täglich eine Flut von E-Mails und beklagen uns über den Informationsüberfluss“ (Dienstleistungsunternehmen, 09.01.2001).

---

<sup>6</sup> *Der Bund*, 30.06.1999.

Der Bedarf, hier zu kanalisieren, ist mit Recht mittlerweile sehr gross geworden! Ratschläge für den nachhaltigen Umgang mit dem E-Mail-Verkehr in einer Organisation müssen folgende Elemente berücksichtigen<sup>7</sup>:

- E-Mails (und Faxe) können genauso geschäftsrelevant sein wie konventionelle Eingangs-, Ausgangs- und intern Dokumente.
- Wer ein E-Mail mit oder ohne Attachment extern empfängt oder verschickt, bestimmt die Geschäftsrelevanz und legt dementsprechend das Dokument/die Dokumente elektronisch (im DMS) ab.
- Handelt es sich um ein E-Mail, das von Aussen mehreren Mitarbeitenden zugeschickt wird, übernimmt der erstgenannte Adressat diese Rolle, es sei denn, die Prozess- und damit die Dossierverantwortlichkeit obliegt offensichtlich einer bestimmten anderen Person/Stelle innerhalb der Organisation obliegt.
- Wer ein E-Mail mit oder ohne Attachment intern verschickt, bestimmt die Geschäftsrelevanz und legt dementsprechend das Dokument/die Dokumente elektronisch (im DMS) ab.
- Wer ein E-Mail mit oder ohne Attachment intern empfängt, kann dieses nach dem Lesen löschen oder in die persönliche Ablage (Handakten, Mailbox) aufnehmen.
- Der interne Versender muss das Gewicht des E-Mails mit oder ohne Attachment für den Empfänger explizit bezeichnen: zur Kenntnisnahme, zur Beurteilung, zur Genehmigung, Wichtigkeitsgrad, Einzeldokument oder Rundschreiben.
- „Dossierbildung“ per E-Mail („Rattenschwänze“ mit „AW“ und „AW AW“ usw. kreieren, geschäftsrelevante Attachements nicht ausreichend oder sogar einzeln erfassen) ist die falsche Methode.
- Pro E-Mail sollte nur ein Geschäft, Thema behandelt werden, überflüssige Attachements und Verknüpfungen sind zu vermeiden.
- Die Anzahl der Empfänger muss auf das Minimum beschränkt bleiben, Adressierung muss bewusst stattfinden.
- Beim E-Mail-Versand können für die Effizienz des Arbeitsalltags und die eventuell notwendige Nachvollziehbarkeit Art Verteilerlisten generiert werden.

## **6. Technische Dimensionen**

Die Technik, die Architektur und die Kommunikationsprotokolle des Internet manifestieren sich auch in einem Intranet und Extranet, welche für Verwaltungen und Unternehmen ebenfalls wachsender Bedeutung sind. Der Unterschied beschränkt sich auf den Zugriffsbereich.

Hinzu kommen die Auszeichnungs- oder Markierungssprachen (mit Hilfe von „Tags“), die für die Struktur und Darstellung der Dokumente, aber auch für die Erschliessung und Verwaltung wichtig sein können (SGLM, HTML, XML, EAD). XML weist vielleicht nicht nur Vorteile für die Archivierung auf (Drei Dateien per Dokument: .dtd als Regelsatz, .xml als eigentliches Dokument und .xsl oder .css für das Layout; im Ansatz frei-

---

<sup>7</sup> Siehe Fussnote 4.

es Regelwerk), aber im Allgemeinen müssen diese Entwicklungen doch begrüsst werden.

Dazu kommt das URL-Schema, über welches auf billigste Weise Metadaten oder Sekundärdaten in einer Datenbank und Primärdaten, Objekte oder Dokumente auf Betriebssystemebene mit einander verknüpft werden können, aber trotzdem physisch völlig getrennt bleiben.

Push- und Pull-Mechanismus wurden schon erwähnt.

## **7. Ausblick**

Aus dem Internet ergibt sich Archivgut, weil die Internet-Technik und -Methodik auch die Arbeits- und Entscheidungsprozesse der Verwaltung und Unternehmung erreicht hat und die Dossierbildung mit bestimmt. Grundsätzlich macht es für die Prozesse und Ablage natürlich wenig aus, ob ein Vorgang per Eingangspost, mit einem Telefon oder im Rahmen des E-Government zum Laufen kommt.

Dennoch wird sich vieles ändern. Diese Änderungen müssen im Gesamtrahmen der Digitalisierung und der Verwaltungserneuerung gesehen werden. Vielschichtigkeit und schneller Wechsel der „Akteure“ werden in einem Verwaltungssektor als Handlungsbereich vermehrt auftreten. Ständige Reorganisationen, kontinuierlicher Wandel, Vernetzung, aber auch „durchgehende“ Aufgabenerledigung und Archivbildung in der Zeit sind das direkte Ergebnis<sup>8</sup>.

Das (Einzel-)Dokument steht schon längst nicht mehr im Vordergrund, mit seinem Informationswert und dokumentarischen Kontext. Auch zwischen archivbildendem Organ und schriftlichem Niederschlag des Handelns verliert die herkömmliche Einheit an Kraft. Bestände sind nicht länger völlig abgegrenzt, die Zuordnung ist nicht mehr völlig eindeutig.

Der Archivar steht vor zwei grossen Herausforderungen, die den Kern der Archivistik und Archivmethodologie tangieren: Die „Schreib- und Ablage-Technik“ ist flüchtig und in voller Bewegung, die Aufbau- und Ablauforganisation der Aktenproduzenten ändert sich ebenfalls fortlaufend. Der organisatorische und technische Handlungs- und Entstehungskontext der Prozesse, Geschäfte und Dossiers sind im Fluss. Das Gewicht betriebsexterner Informationen nimmt für die Sachbearbeitung und das Management ausserdem zu.

Der Autor dieses Beitrags hat sich bei der Vorbereitung auch von zwei deutschen Autoren inspirieren lassen, die beide nicht aus dem Archivwesen stammen. Einer spricht über die Informationstechnologie (im Allgemeinen) als noch „schlafender Riese“<sup>9</sup>, der andere endet seinen Artikel mit dem Satz: „Da sie (=Archivare, Bibliotheka-

---

<sup>8</sup> Siehe zum Beispiel: Noor Schreuder, „De methode institutioneel onderzoek in de praktijk“, in: P.J. Horsman, F.C.J. Ketelaar und T.H.P.M. Thomassen (Hrsg.), *Context. Interpretatiekaders in de archivistiek* (Den Haag, 2000), 195 - 210 (Jaarboek 2. Stichting Archiefpublicaties); Bert Looper und Bert de Vries, „Contextuele toegankelijkheid: panoptische utopie of realiteit?“, in: P.J. Horsman, F.C.J. Ketelaar und T.H.P.M. Thomassen (Hrgr.), *Context. Interpretatiekaders in de archivistiek* (Den Haag, 2000), 245 - 256 (Jaarboek 2. Stichting Archiefpublicaties).

<sup>9</sup> Heinrich Reinermann, „Verwaltungsreform und elektronische Bürosysteme“, 37 – 78, in: Andreas Metzling (Hrsg.), *Digitale Archive – Ein neues Paradigma?* (Marburg, 2000) (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg – Institut für Archivwissenschaft, 31).

re und Dokumentare) selten gefragt werden, müssen sie sich selbst zu Wort melden“<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Klaus Lenk, „Electronic Government und Transparenz – Die Öffnung der Verwaltung als Konsequenz der neuen Informations- und Kommunikationstechniken“, 13 – 27, in: Nils Brübach (Hrsg.), *Der Zugang zu Verwaltungsinformationen – Transparenz als archivische Dienstleistung* (Marburg, 2000) (Veröffentlichungen der Archivschule Marburg – Institut für Archivwissenschaft, 33). Zitat auf S. 27.