

Dezember 2018

Strategie für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Impressum

Ausgabedatum: 19. Dezember 2018

Herausgeber

Informatiksteuerungsorgan des Bundes ISB

Schwarztorstrasse 59

CH-3003 Bern

info@isb.admin.ch

www.isb.admin.ch

intranet.isb.admin.ch

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
1 Vision und Ziele	5
2 Grundsätze und Leitlinien	5
3 Konzept	7
4 Massnahmen	8
4.1 Massnahme im Handlungsfeld Organisation: Steuerungsgremium für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes.....	8
4.2 Massnahme im Handlungsfeld Recht: Schaffen der Rechtsgrundlagen.....	9
4.3 Massnahme im Handlungsfeld IKT: Synergien im Bereich Unternehmensstammdaten prüfen.....	9
4.4 Klärung des Beitrags der Departemente und der Bundeskanzlei zum Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung im Bereich «Unternehmen».....	10
4.5 Antrag zum weiterem Ausbau-Schritt der gemeinsamen Stammdatenverwaltung für die Jahre 2022-2024.....	10

Einleitung

Stammdaten sind definiert als grundlegende Informationen, welche die Verwaltung für ihr Handeln zwingend braucht resp. welche für die laufende Geschäftsabwicklung benötigt werden. Beispiele sind Informationen zu Personen, Unternehmen, Orten, Gebäuden und Grundstücken. «Gemeinsame Stammdaten» bezeichnet dabei Stammdaten, welche für mehr als eine Verwaltungseinheit relevant sind. Stammdaten lassen sich in Stammdatenbereiche gruppieren, beispielsweise Unternehmensstammdaten; Personenstammdaten, Gebäudestammdaten, Geodaten. Die Vereinheitlichung der Stammdaten erlaubt dabei insbesondere auch die eindeutige Zuordnung von Transaktionsdaten („Geschäftsfälle“) zu den jeweiligen Objekten und legt so den Grundstein für die Mehrfachverwendung dieser Daten in Funktion der jeweiligen Aufgaben und Rechtsgrundlagen.

Der Bundesrat hat die Bedeutung einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung für die digitale Transformation der Behörden erkannt und die Erarbeitung dieser Strategie beauftragt. Diese Strategie ergänzt und stützt insbesondere:

- die Strategie "Digitale Schweiz"¹ und den zugehörigen Aktionsplan;
- die Open Government Data Strategie Schweiz (OGD);
- die Umsetzung der Aufträge des Bundesrates zur Weiterentwicklung des Statistiksyste.ms Schweiz und fachdomänenspezifische Strategien wie beispielsweise die "Data Innovation Strategy"² des BFS;
- die Strategie für Geoinformation des Koordinationsorgans für Geoinformation des Bundes (GKG);
- die E-Government-Strategie Schweiz;
- Lageverbund Schweiz sowie «Interoperabilität in der Verteidigung».

¹ Aktionsplan «Digitale Schweiz», Massnahmen der Bundesverwaltung, November-2017;
<https://www.bakom.admin.ch/infosociety>

² «Data Innovation Strategy», Bundesamt für Statistik, 21.11.2017;
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/news/whats-new.assetdetail.3862240.html>

1 Vision und Ziele

Mehrfach genutzte Stammdaten sollen künftig gemeinsam bewirtschaftet und Verwaltungen aller föderalen Ebenen sowie weiteren berechtigten Kreisen zur Nutzung bereitgestellt. Die gemeinsame Stammdatenverwaltung ist ein wichtiger Baustein zur Unterstützung der digitalen Transformation der Behörden. Sie ermöglicht, dass Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen der Verwaltung Daten nur einmal bekannt geben müssen («once-only»), erlaubt den Behörden, ihre Leistungen effizienter und kundenorientierter zu erbringen und entlastet Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen.

2 Grundsätze und Leitlinien

Der Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung erfolgt unter Einhaltung der folgenden Grundsätze:

- a. Priorität hat die Reduktion der administrativen Last (Unternehmen, Private, Verwaltungen).
- b. Once-only-Prinzip: Stammdaten werden nur einmal erfasst, gemeinsam bewirtschaftet und genutzt.
- c. Klare Verantwortlichkeiten regeln die Bewirtschaftung der einzelnen Stammdatenbereiche, die Standardisierung von Stammdaten und der technischen Systeme (Datenbanken, Schnittstellen) sowie die Koordination zwischen den Stammdatenbereichen. Des Weiteren müssen einsatzrelevante Stammdaten über alle Lagen bewirtschaftet und genutzt werden können.
- d. Datenschutz und Datenpflege sind gewährleistet, rechtliche Anpassungen werden wo nötig in die Wege geleitet.
- e. Stammdaten des Bundes sind öffentlich zugänglich, soweit sie dafür geeignet sind und die Publikation rechtlich zulässig ist. Allenfalls können für die Nutzung Gebühren erhoben werden.

Die Umsetzung orientiert sich zusätzlich an folgenden Leitlinien:

- Bestehende Verantwortlichkeiten und Gremien nutzen, ausbauen und koordinieren
Bereits heute gibt es in der Bundesverwaltung stammdatenführende Ämter mit umfangreichem Wissen im Bereich Stammdaten (bspw. BFS, Swisstopo, BJ, BAR, BABS, Verteidigung). Eine gemeinsame Stammdatenverwaltung (Verantwortlichkeiten, Systeme und Qualität) ist in einzelnen Stammdatenbereichen (bspw. Geodaten) bereits geregelt und erfolgreich umgesetzt. Es ist daher vorzusehen, den koordinierten Ausbau einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung entlang bestehenden Verantwortlichkeiten zu regeln und bereits bestehende Grundlagen zu verwenden und auszubauen. Soweit möglich sind bestehende Organe und Fachgruppen zu einzelnen Stammdatenbereichen (bspw. Koordinationsorgan für Geoinformation des Bundes GKG, eCH-Fachgruppen) einzubeziehen resp. zu nutzen.
- Synergien zu laufenden Vorhaben prüfen und nutzen
Innerhalb der Bundesverwaltung laufen diverse Aktivitäten und Vorhaben, welche punktuell die Verwaltung von Stammdaten auf- bzw. ausbauen. Diese erbringen mitunter Ergebnisse, welche zur Umsetzung des Ausbaus einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung beitragen können. Zu mehreren dieser Vorhaben sind bereits entsprechende Investitionen resp. Ressourcen gesprochen. Es gilt eine Gesamtsicht über die

laufenden Aktivitäten zu schaffen, Synergien für den weiteren Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung im Sinne der vorliegenden Strategie zu prüfen und wo zielführend zu nutzen.

- Frühzeitige Klärung rechtlicher Grundlagen
Umsetzungsmassnahmen zu einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung, welche aus administrativer Sicht einen Nutzen bringen, weil sie bspw. zu einer Effizienzsteigerung in der Erbringung von Verwaltungsleistungen führen, können aus (datenschutz-) rechtlicher Sicht problematisch oder gar unzulässig sein. Es gilt daher frühzeitig abzuklären ob das geltende Recht die jeweiligen Umsetzungsmassnahmen zulässt. Wo nötig sind rechtliche Anpassungen zu veranlassen.
- Gemeinsames Verständnis zu Stammdaten sicherstellen
Definitionen, Semantik und Beschreibungen gemeinsamer Stammdaten tragen dazu bei, dass sämtliche Verwaltungseinheiten ein einheitliches Verständnis über Inhalt und Struktur der gemeinsamen Stammdaten haben. Sie sind eine unabdingbare Voraussetzung für den fehlerfreien Datenaustausch und die organisationsübergreifende Nutzung dieser Daten sowie eine wichtige Grundlage für die Harmonisierung von Daten (und Prozessen). Dafür sollen internationale Standards verwendet und wo nicht vorhanden insbesondere eCH-Standards geschaffen werden. Die Bundesverwaltung hat das Interesse, mit weiteren externen Organisationen für gemeinsam zu bewältigende Aufgaben entsprechende Normen für Stammdaten festzulegen (Beispiele: Lageverbund Schweiz, Koordinierter Sanitätsdienst, Interoperabilität in der Verteidigung).
- Konsistenz gemeinsamer Stammdaten gewährleisten und Nutzung regeln
Gemeinsame Stammdaten werden nur einmal angelegt, den Behörden zur Nutzung bereitgestellt und gemeinsam resp. innerhalb der jeweiligen Stammdatenbereiche bewirtschaftet. Um dies zu ermöglichen ist es notwendig, festzulegen, welche Systeme und Plattformen Stammdaten anlegen, nutzen und bewirtschaften.
- Hohe Datenqualität sowie die Informationssicherheit und das Business Continuity Management sind sicherzustellen und die unmittelbare Nutzung der Daten ist zu gewährleisten.
Gemeinsame Stammdaten werden in der Qualität und unter Beachtung der Informationssicherheit zur Verfügung gestellt, dass sie von den Verwaltungseinheiten unmittelbar genutzt werden können. Dies bedeutet, dass die Daten vollständig, korrekt, aktuell und konsistent gemäss den Bedürfnissen der Nutzer vorliegen und ohne weitere Bearbeitung für den jeweiligen Einsatzzweck genutzt werden können. Ziel ist die Sicherung der Qualität bei der Ersterfassung von gemeinsamen Stammdaten («first-time-right») durch standardisierte und automatisierte Dateneingabe- und Pflegeprozesse sowie eine schnelle Erkennung von Qualitätsfehlern und die Koordinierung von Korrekturmassnahmen. Im Weiteren ist eine laufende, umfassende Aktualisierung der Daten durch entsprechende organisatorische Massnahmen sicherzustellen. Stammdaten, die für Leistungen zwingend in allen Lagen benötigt werden, oder die besonders hohen Informationsschutz benötigen, müssen entsprechend betrachtet werden.

3 Konzept

Das Konzept der Umsetzung des Ausbaus sieht folgende Handlungsfelder vor:

- Handlungsfeld Organisation: Hier sind primär Massnahmen zu veranlassen, welche die Umsetzungsstruktur resp. die Verantwortlichkeiten und Aufgaben für den koordinierenden Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung regeln.
- Handlungsfeld Recht: Hier sind Massnahmen zur Schaffung der notwendigen Grundlagen für die rechts- und datenschutzkonforme Stammdatenverwaltung vorzusehen.
- Handlungsfeld IKT: Dieses Handlungsfeld umfasst Massnahmen zur Gestaltung und Festlegung der Datenarchitektur sowie Systeme und Plattformen zur Umsetzung der gemeinsamen Stammdatenverwaltung.

Die zu treffenden Massnahmen zu diesen Handlungsfeldern sind in den jeweiligen Stammdatenbereichen sowie bereichsübergreifend vorzusehen.

Der Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes ist ein Vorhaben mit langfristigem Zeithorizont. Die Umsetzung wird schrittweise angegangen. In einem ersten Schritt erfolgt die Initialisierung des Ausbaus der gemeinsamen Stammdatenverwaltung. Hierzu werden mit den nachfolgend aufgeführten Massnahmen Ergebnisse erzielt, welche insbesondere das Fundament für die Planung und geregelte Umsetzung des Ausbaus bilden. Dieses pragmatische und schrittweise Vorgehen wird der Komplexität des Vorhabens gerecht, schafft gesichertere Entscheidungsgrundlagen für weitere Ausbau-Schritte und ist wie folgt festgelegt:

- *Zur Umsetzung soll kein eigenes umfassendes Programm initialisiert werden*

Die Bundesverwaltung ist mit umfangreichen Projekten und Programmen mehr als ausgelastet. Nicht zuletzt aufgrund der generell angespannten Ressourcen-Situation ist daher die umfassende Initialisierung eines eigenen zusätzlichen Programms zu einer systematischen «gemeinsamen Stammdatenverwaltung» nicht zielführend. Ausserdem würde sich ein eigenes Programm in einzelnen Aspekten mit laufenden Programmen und Projekten überschneiden.

- *Laufende und geplante Vorhaben sollen für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung beisteuern*

Diverse laufende und geplante Vorhaben realisieren Lösungen zu Stammdaten, beispielsweise SUPERB23; DaziT; neues Statistiksistem Schweiz; Nationaler Adressdienst NAD; neue Geoinformationsstrategie; Lageverbund Schweiz, Interoperabilität in der Verteidigung, Open-Data Initiative. Diese erbringen mitunter Ergebnisse, welche zur Umsetzung dieser Strategie beitragen können. Diese gilt es zu nutzen und aufeinander abzustimmen.

- *Beginnend mit Unternehmensstammdaten, bundesweit und mit Blick auf den Einbezug weiterer föderaler Ebenen und interessierter Kreise.*

Der Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung hat sich zu Beginn auf jenen Teilbereich der Stammdaten zu fokussieren, der sowohl bundesverwaltungsintern als auch -extern bei Partnern einen nachweislichen Mehrwert schafft. Ein für mehrere Organisationseinheiten dringlicher Handlungsbedarf besteht unter anderem bei Stammda-

ten im Bereich Unternehmen, da sich eine überwiegende Anzahl der Geschäftsabwicklung und Leistungserbringung der Bundesverwaltung auf Unternehmen bezieht und daher eine gemeinsame Stammdatenverwaltung zu Unternehmen ein grosses Effizienzsteigerungspotential in verschiedenen Verwaltungseinheiten hat.

Einige Elemente wie die Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) und das Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) sind bereits in Betrieb, welche beim Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung zu Unternehmensstammdaten genutzt werden können.

Als Stammdaten zu Unternehmen gelten u.a. identifizierende Daten (bspw. UID; Firmenname, Rechtsform); Angaben zur Erreichbarkeit (bspw. Postadresse, E-Mail); Informationen zur Zahlungsabwicklung (bspw. Bankverbindungen) sowie weitere charakterisierende Informationen (bspw. Korrespondenzsprache).

4 Massnahmen

4.1 Massnahme im Handlungsfeld Organisation: Steuerungsgremium für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes

Das EFD (ISB) wird mit der Initialisierung und Leitung eines Steuerungsgremiums für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung beauftragt. Das Steuerungsgremium stellt die Zielerreichung des Ausbaus einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung sowie die Weiterentwicklung der Strategie sicher. Sie dient als interdepartementale Plattform zur Steuerung von Massnahmen zum Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung. Das Steuerungsgremium ist gegenüber den Verwaltungseinheiten im Bereich der zivilen, nicht einsatzrelevanten Verwaltungstätigkeiten des Bundes in Fragen des Ausbaus der gemeinsamen Stammdatenverwaltung weisungsbefugt.

Die Erarbeitung insbesondere folgender Ergebnisse obliegt in der Verantwortung des Steuerungsgremiums, welches hierdurch einen konkreten Nutzen für die Verwaltungseinheiten beim Ausbau der Stammdatenverwaltung erbringt:

- Portfolio der laufenden und geplanten Massnahmen zu gemeinsamen Stammdaten zur gezielteren Abstimmung der einzelnen Vorhaben;
- Roadmap zu den laufenden und geplanten Massnahmen, welche aufzeigt, wie in welchem Zeitrahmen der Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung erfolgt;
- Zielführende und notwendige Inventare und Übersichten zu bestehenden Datenbeständen und Datenflüssen in den IT-Systemen und Plattformen; konzeptionelle Zielbilder für IT-Architekturen und Lösungen einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung;
- Fachliche Standardisierungen (bspw. einheitliche Semantik zu gemeinsamen Stammdatenbereichen; Datenmodelle) zu gemeinsamen Stammdaten, insbesondere mit eCH Standards;
- Beratung zu Anträgen zum weiteren Ausbau;
- Fortschreibung der Strategie zu «Gemeinsame Stammdatenverwaltung»;
- Koordination etwaiger Datenaustausch-Standards zu Bundesverwaltungs-externen Partnern in der Schweiz wie im Ausland.

Stammdaten, die für Leistungen zwingend in allen Lagen benötigt werden, oder die besonders hohen Informationsschutz benötigen, müssen entsprechend betrachtet werden. Das VBS (Führungsunterstützungsbasis) ist diesbezüglich federführend in der Verteidigung und Armee und muss auf Stufe Bund mit eingebunden werden.

4.2 Massnahme im Handlungsfeld Recht: Schaffen der Rechtsgrundlagen

Die mit einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung verbundenen rechtlichen Fragestellungen sind inhärent komplex. Der zeitliche Aufwand, welcher für die erforderlichen rechtlichen Abklärungen und etwaigen Anpassungen anfällt, ist tendenziell eher hoch. Eine Klärung dieser Rechtsgrundlagen kann jedoch erst erfolgen, nachdem konkretisiert wurde, welche Stammdaten und -systeme betroffen sind, woher die Daten stammen und wer diese zu welchem Zweck nutzen soll. Grundlage für diese Arbeiten bilden insbesondere bereits rechtlich verankerte Dateninhalte wie beispielsweise diejenigen des Betriebs- und Unternehmensregisters BUR. Basis für die rechtlichen Überlegungen sind daher i.d.R. vorgängig erarbeitete konzeptionelle/technische Lösungsskizzen, welche diese Fragestellungen klären.

Es sind, in Zusammenarbeit mit dem Steuerungsgremium, die für die rechtliche Klärung notwendigen Konzepte und Lösungsskizzen zu konkretisieren. Fehlende Rechtsgrundlagen sind zu schaffen.

Des Weiteren bedarf die angedachte Publikation von Stammdaten (Ziff. 3.e) einer gesetzlichen Grundlage, wobei noch zu prüfen ist, auf welcher Normstufe diese angesiedelt sein muss (Gesetz oder Verordnung des Bundesrats). Von vornherein ist sie aber nur zulässig, wenn sie den allgemeinen Rechtsgrundsätzen entspricht. Dazu gehört insbesondere, dass die Publikation einem öffentlichen oder privaten Interesse entspricht und dass dieses gegenüber einer allfälligen Beeinträchtigung entgegenstehender Interessen überwiegt.

4.3 Massnahme im Handlungsfeld IKT: Synergien im Bereich Unternehmensstammdaten prüfen

Im Rahmen des Programms «SUPERB23» ist die Umsetzung und Einführung einer gemeinsamen Stammdatenlösung für die Support-Prozesse Finanzen, Logistik, Personal und Immobilien notwendig. Die Lösung umfasst insbesondere eine Stammdatenverwaltung zu «Geschäftspartner» (u.a. Unternehmensstammdaten).

Um Synergien mit diesem schon laufenden Vorhaben für den Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung zu Unternehmensstammdaten zu nutzen, soll geprüft werden, inwieweit die von SUPERB23 bereitgestellte Lösung für eine gemeinsame bundesweite Stammdatenverwaltung im Bereich «Unternehmen» geeignet ist resp. wie diese im bestehenden Umfeld eingebunden werden kann. Diese Prüfung findet – in Abstimmung mit den Departementen und der BK – entlang festzulegender Kriterien statt.

Der Führungsunterstützungsbasis und das BABS regeln die Synergien und Verantwortlichkeiten für das Stammdatenmanagement im Bereich der Sicherheitsaufgaben (Lageverbund Schweiz, Verteidigung, Interoperabilität) in Koordination mit dem Steuerungsgremium.

4.4 Klärung des Beitrags der Departemente und der Bundeskanzlei zum Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung im Bereich «Unternehmen»

Der Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung bedingt eine Sicht auf die Geschäftsprozesse und Systeme, welche Stammdaten erzeugen, nutzen und bewirtschaften. Deshalb muss in der Bundesverwaltung geklärt werden, welche Geschäftsprozesse welche Stammdaten erzeugen, nutzen und bewirtschaften. Für den Bereich «Unternehmen» sollen in einem ersten Schritt die Departemente und die Bundeskanzlei aufzeigen, in welchen Geschäftsprozessen sie derzeit oder geplant welche Unternehmensstammdaten erheben, bewirtschaften und nutzen. Dabei sind diejenigen zu identifizieren, die sich, aus Sicht des jeweiligen Departements für eine gemeinsame Stammdatenverwaltung eignen.

4.5 Antrag zum weiterem Ausbau-Schritt der gemeinsamen Stammdatenverwaltung für die Jahre 2022-2024

Der Ausbau der gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes ist ein Vorhaben mit langfristigem Zeithorizont. Die Umsetzung wird schrittweise angegangen. Dieses pragmatische und schrittweise Vorgehen wird der Komplexität des Vorhabens gerecht und schafft gesicherte Entscheidungsgrundlagen für weitere Ausbau-Schritte. In einem ersten Schritt erfolgt die Initialisierung des Ausbaus der gemeinsamen Stammdatenverwaltung. Hierzu werden mit den oben aufgeführten Massnahmen in den Jahren 2019-2021 Ergebnisse erzielt, welche mitunter als Fundament für die Planung und geregelte Umsetzung weiterer Ausbau-Schritte dienen. Basierend auf diesem Fundament soll dem Bundesrat bis Ende 2021 ein entsprechender Antrag zum nächsten Ausbau-Schritt der gemeinsamen Stammdatenverwaltung für die Jahre 2022-2024 vorgelegt werden. Analog des oben dargelegten Vorgehens soll auch in den weiteren Bereichen so weit möglich auf die Verwendung von bereits bestehenden, rechtlich verankerten Definitionen (beispielsweise im Bereich der Personenregister) und Standards (eCH) abgestellt werden.