

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. März 2011

310. Herstellung und Veröffentlichung des Amtsblatts, Konzept

A. Ausgangslage

Das Amtsblatt ist neben den Gesetzessammlungen das offizielle amtliche Publikationsorgan des Kantons. Es wird von den kantonalen Behörden (Regierungsrat, Kantonsrat, Gerichte) sowie den Gemeinden, Bezirken und anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften für die Veröffentlichung von gesetzlich vorgeschriebenen Mitteilungen genutzt. Das Amtsblatt erscheint wöchentlich als gedruckte Zeitung und wird seit 1999 im Internet unter der Adresse www.amtsblatt.zh.ch als frei zugängliches PDF-Dokument angeboten. Die Produktion sowohl der papiergebundenen als auch der elektronischen Ausgabe des Amtsblatts ist vollständig an private Dienstleister ausgelagert. Hauptauftragnehmer ist seit 1988 die Zürcher Unterland Medien AG (ZUM), die für Redaktion, Anzeigenverwaltung, Abonnementsverwaltung, Verrechnung, Druck und Auslieferung der papiergebundene Ausgabe zuständig ist. Die elektronische Fassung wird von der Neuen Zürcher Zeitung AG (NZZ) auf Grundlage der aufbereiteten Daten der ZUM verwaltet und betrieben. Beide Aufträge wurden bisher nie neu ausgeschrieben. Weder das papiergebundene noch das elektronische Produkt und dessen Funktionalitäten haben sich seit der Auftragsvergabe wesentlich verändert. Die Auflage der gedruckten Ausgabe beträgt 8000 Exemplare. Rund die Hälfte der insgesamt 7300 Abonnenten sind Gastrobetriebe, die gesetzlich dazu verpflichtet sind, das Amtsblatt im Ausschankraum aufzulegen, dieses dafür aber gratis erhalten. Die gesamten jährlichen Kosten für die papiergebundene und elektronische Herausgabe des Amtsblatts betragen rund Fr. 930 000. Demgegenüber stehen Einnahmen von rund 1,2 Mio. Franken, wovon etwa 15% aus dem Verkauf der Zeitung und die restlichen etwa 85% aus dem Anzeigenverkauf für amtliche Publikationen stammen.

B. Handlungsbedarf

Die Staatskanzlei erarbeitete Anfang 2010 eine Machbarkeitsstudie, um die Situation bei den amtlichen Publikationen und dem Staatskalender umfassend zu beurteilen. Aus der Machbarkeitsstudie sollten sich Hinweise für die beabsichtigte Revision des Publikationsgesetzes ergeben. Diese Gesetzesrevision drängt sich aufgrund des gesellschaftlichen

Wandels hin zu einer vermehrten und nach wie vor steigenden Nutzung der digitalen Medien auf. Eine der in der Machbarkeitsstudie vorgeschlagenen Massnahmen ist die Erneuerung der Publikationslösung des Amtsblatts. Damit soll eine grundsätzliche Umkehrung der Prozesslogik erzielt werden, wonach vorrangig die elektronische Publikation und erst danach auf deren Grundlage die papiergebundene Ausgabe hergestellt wird. Dies würde einerseits Kostenersparnisse ermöglichen und wäre andererseits die Voraussetzung dafür, bei Bedarf auf die Herstellung einer gedruckten Ausgabe zu verzichten, ohne das zugrundeliegende System bzw. die Prozesse wesentlich anpassen zu müssen. Im Zuge dieser Erneuerung können die Informationen neu in strukturierter Form verwaltet werden, was eine massgebliche Verbesserung der Funktionalität, insbesondere den einfachen und schnellen Zugriff auf die gewünschten Informationen ermöglichen würde. In dieser Hinsicht erfüllt die gegenwärtige Lösung die heutigen Anforderungen grösstenteils nicht. Zudem können mit der heutigen Veröffentlichungspraxis die Datenschutzbestimmungen für personenbezogene Daten nur schwer erfüllt werden. Die Gesamterneuerung der Lösung ist letztlich auch aus submissionsrechtlichen Gründen notwendig. Gemäss Submissionsverordnung (SVO, LS 720.11) und der diesbezüglichen Rechtsprechung dürfen Dienstleistungen höchstens zehn Jahre ohne Neuausschreibung beim gleichen Anbieter bezogen werden, um andere Anbieter nicht unangemessen lange vom Markt auszuschliessen (§2 Abs. 3 SVO). Diese Höchstdauer ist sowohl im Falle der ZUM als auch der NZZ überschritten.

C. Voranalyse Publikationslösung shab.ch

In der erwähnten Machbarkeitsstudie wurde empfohlen, als mögliche zukünftige Publikationslösung des Amtsblatts die Plattform shab.ch in Betracht zu ziehen. Sie wird seit 2002 für die Veröffentlichung der Mitteilungen des Schweizerischen Handelsamtsblatts und seit 2009 als Informationssystem für das Beschaffungswesen Schweiz (simap.ch) eingesetzt. Die zugrundeliegende Anwendung von shab.ch ist eine Eigenentwicklung der KPS Consulting AG (Deutschland), die diesen Auftrag aufgrund einer WTO-Ausschreibung des Staatssekretariates für Wirtschaft (seco) erhalten hat. Der technische Betrieb der Plattform erfolgt durch die Siemens (Schweiz) AG. Die für shab.ch zuständige Verwaltungseinheit des seco signalisierte Interesse, die Plattform shab.ch für den Betrieb der kantonalen Amtsblätter zur Verfügung zu stellen. Da auch die Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt die Erneuerung der Publikationslösung ihres Kantonsblatts plant, wurde von Mai 2010 bis Januar 2011 eine Voranalyse in Zusammenarbeit der beiden Kantone

und dem seco durchgeführt. Die Zielsetzung dieses Vorhabens war die Prüfung der Eignung von shab.ch als Publikationslösung der Amtsblätter der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Dabei bestätigte sich die Annahme, dass der Einsatz von shab.ch als Plattform für die Publikation von Kantonsblättern sowohl in technischer als auch organisatorischer und wirtschaftlicher Hinsicht möglich und zweckmässig ist. Sie soll deshalb als neue Publikationslösung für das Amtsblatt gemäss nachfolgender Beschreibung eingesetzt werden. Die Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt hat das Vorhaben hingegen zurückgestellt. Sie wird zuerst eine heute noch fehlende gesetzliche Grundlage für den Publikationsbereich erarbeiten und entscheidet voraussichtlich erst Anfang 2012 über den Einsatz einer neuen Publikationslösung.

D. Lösungsbeschreibung

shab.ch wird dahingehend erweitert, dass die Anwendung die zusätzlichen Anforderungen für die Publikation des Amtsblatts erfüllt. Gemäss den Abklärungen in der Voranalyse sind nur geringfügige Anpassungen notwendig. Der hauptsächliche Entwicklungsaufwand betrifft die Erstellung der elektronischen Formulare für die Einlieferung der zu publizierenden Meldungen. In funktionaler Hinsicht entspricht die neue Lösung weitgehend der Anwendung, wie sie heute auf www.shab.ch angeboten wird. Die Meldungen werden in strukturierter Form als einzelne, digital signierte PDF-Dokumente verwaltet, womit die Authentizität und Integrität der Publikationen sichergestellt werden kann. Die Publikationslösung stellt umfangreiche und komfortable Funktionen für das Finden und Anzeigen bzw. die elektronische Lieferung der gewünschten Informationen (u. a. in Form von E-Mails) zur Verfügung. Die Einlieferung der Meldungen durch die Behörden und Verwaltungsstellen erfolgt über elektronische Formulare. Das Webdesign der Anwendung (Kopfzeile, Schriften, Farbe usw.) wird an die Anforderungen des Kantons Zürich für die Gestaltung von Webseiten angepasst. Die technische Infrastruktur von shab.ch wird so ausgebaut, dass sie den Betrieb der Publikationslösung für das zürcherische Amtsblatt ermöglicht und bei Bedarf einfach für den Betrieb weiterer Kantonsblätter erweitert werden kann. Wie bis anhin wird neben dem elektronischen Angebot wöchentlich eine papiergebundene Publikation gedruckt. Die Prozesse sind so gestaltet, dass bei Bedarf ohne wesentliche Anpassungen auf den Druck verzichtet werden kann. Wie bei der heutigen Lösung werden alle betriebsnotwendigen Leistungen wie der Betrieb der elektronischen Plattform, das Layouten, der Druck und die Spedition der Zeitung, die Abonnentenverwaltung und der Kundendienst durch externe Dienstleister erbracht. Entweder erbringt das seco die

Leistungen selbst oder es vergibt diese an geeignete externe Leistungserbringer. Der Umfang und die Qualität der gesamten Publikationslösung sowie dessen Aufbau werden in einem Vertrag zwischen der Staatskanzlei und dem seco geregelt. Wie heute obliegt der Staatskanzlei die Steuerung und Kontrolle der Leistungserbringung.

E. Kosten und Finanzierung

Für den Aufbau und die Inbetriebsetzung der Lösung wird mit einmaligen externen Kosten von rund Fr. 350 000 gerechnet. Diese Kosten umfassen im Wesentlichen die Leistungen für die Detailkonzipierung der Lösung, die Anpassung der Software, die Entwicklung der Web-Formulare, die Erstellung der Webseite, die Migration der bestehenden Daten, die Inbetriebsetzung des Systems, die Einführung und Schulung und das Projektmanagement. Keine Kosten fallen für den Erwerb der Software-Lizenz an, da das seco dem Kanton Zürich das unentgeltliche Recht zur Nutzung der Basis-Anwendung von shab.ch einräumt. Im Budget 2011 sind für die Erneuerung der Amtsblattlösung Fr. 150 000 eingestellt. Die fehlenden Mittel von Fr. 200 000 sind im Budget 2012 einzustellen. Die jährlichen Kosten für den Betrieb der Gesamtlösung belaufen sich auf rund Fr. 690 000. Davon werden bei einer Auflage von 8000 Exemplaren rund Fr. 460 000 für die Produktion, Auslieferung und das Porto der gedruckten Zeitung aufgewendet. Der Betriebsaufwand kann vollständig über die Einnahmen aus den Abonnements und den Gebühren für die Publikation der Mitteilungen finanziert werden.

F. Lösungsbeurteilung

Mit der neuen Lösung wird die geforderte Umkehrung der Prozesslogik ermöglicht, indem eine integrierte Herstellung sowohl der elektronischen Fassung als auch der Papierversion erfolgt. Bei einer Amortisationszeit von fünf Jahren betragen die jährlichen Gesamtkosten für den Betrieb der neuen Lösung rund Fr. 760 000 und sind damit 18% tiefer als heute. Die Investitionskosten können innerhalb von rund zwei Jahren amortisiert werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine Publikationslösung in der geforderten Funktionalität nicht zu geringeren Kosten auf dem Markt erhältlich ist. Der Grund für diese Annahme liegt einerseits darin, dass der Erwerb der Basisanwendung von shab.ch kostenlos ist. Andererseits erbringt das seco die Dienstleistungen für das Layouten der gedruckten Ausgabe, die Qualitätskontrolle und den Kundendienst zum Selbstkostenpreis. Bei einer Lösungsbeschaffung auf dem Markt müsste zudem eine Submission durchgeführt werden, was mit zusätzlichen Kosten verbunden wäre. In organisatorischer Hin-

sicht entspricht die Lösung weitgehend der Struktur und den betrieblichen Anforderungen der Staatskanzlei. Wie bis anhin werden alle wesentlichen Betriebsleistungen durch Dritte erbracht und erfordern so keine internen organisatorischen Anpassungen. Vertragspartner der Staatskanzlei ist grundsätzlich das seco, das seinerseits für den Bezug der Fremdleistungen zuständig ist. Dies ist eine weitere Vereinfachung gegenüber heute, wo die Staatskanzlei mit zwei Partnern eine direkte Vertragsbeziehung pflegt. Es ist zu prüfen, ob die Vergabe des Druckauftrages durch den Kanton erfolgen kann. In funktionaler Hinsicht deckt die Lösung die Anforderungen für die Publikation des Amtsblatts des Kantons Zürich vollständig ab. Die zugrundeliegende Plattform shab.ch hat sich sowohl als Publikationslösung des Schweizerischen Handelsamtsblatt als auch als Beschaffungsplattform (simap.ch) bewährt. Der Betrieb von simap bestätigt zudem die Eignung von shab.ch als Plattform für weitere Kundensysteme. Ein Nachteil ist das verhältnismässig hohe Alter der Anwendung bzw. der zugrunde liegenden Technik und der Software-Architektur von shab.ch. Dadurch sind Anpassungen oder Erweiterungen an der Anwendung im Vergleich zu Lösungen mit neuester Technologie verhältnismässig aufwendig und damit teuer. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren grössere Anpassungen notwendig werden. Zudem wird das seco voraussichtlich in etwa fünf Jahren eine neue Generation von shab.ch beschaffen. Die Partnerschaft mit einer Bundesbehörde und die Ähnlichkeit der beiden Publikationen shab und Amtsblatt bieten die Gewähr dafür, dass diese neue Plattform auch den Bedürfnissen und Anforderungen des Kantons Zürich entspricht. Die Nutzung von shab.ch als Plattform für die Publikation des Amtsblatts folgt dem Grundsatz «Einsparungen durch Mehrfachnutzung» der E-Government-Strategie Schweiz, zu der sich der Kanton Zürich über die zugehörige öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung verpflichtet hat. Die Lösung entspricht zudem den Leitlinien der E-Government-Strategie des Kantons, indem sie den Schwerpunkt auf die elektronische Publikation legt. Die Systeme und Prozesse sind derart gestaltet, dass ein Verzicht der gedruckten Publikation ohne grössere Anpassungen möglich wäre.

G. Umsetzung, Zuständigkeit

Die Umsetzung und Inbetriebnahme der Lösung erfolgen im Rahmen eines Projekts mit hauptsächlicher Beteiligung der Staatskanzlei, dem seco und der KPS. Die Einführung der neuen Publikationslösung erfolgt spätestens Anfang 2013. Die Staatskanzlei soll beauftragt werden, mit dem seco als verantwortlicher Auftragnehmer den Vertrag über die Herstellung und Veröffentlichung des Amtsblatts abzuschliessen.

Die Verträge mit den heute beauftragten Dienstleistern sind zu kündigen. Gemäss § 39 lit. c der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 liegt die Kompetenz zur Kündigung bzw. Abschluss der Verträge bei der Staatskanzlei. Eine Änderung der Rechtsgrundlagen ist für dieses Projekt nicht erforderlich.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Konzept für die Herstellung und Veröffentlichung des Amtsblatts wird zugestimmt.

II. Die Staatskanzlei wird beauftragt, die vertraglichen Regelungen zu treffen.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates, die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte (c/o Verwaltungsgericht), die Parlamentsdienste des Kantonsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi