

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Juni 2011

765. Erweiterung der Betriebskapazität der kantonalen Transaktions- plattform für E-Government-Anwendungen (ZHservices)

A. Ausgangslage

Mit der kantonalen Transaktionsplattform für E-Government-Anwendungen, «ZHservices» genannt, verfügt der Kanton über eine standardisierte Basisinfrastruktur, die es ermöglicht, erleichtert E-Government-Angebote bereitzustellen, die eine elektronische Abwicklung (Transaktion) von Behördengeschäften über das Internet zum Ziel haben. Mit ZHservices wird auch eine wichtige Zielsatzung der kantonalen E-Government-Strategie (RRB Nr. 1411/2008) umgesetzt. Betrieben wird ZHservices von der Stabsstelle E-Government und sie steht allen Verwaltungseinheiten zur Verfügung.

Die Basisinfrastruktur für E-Government-Anwendungen wurde im Rahmen des Projektes «ServicePortal» (RRB Nr. 1790/2006) in Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern der Stabsstelle E-Government, des kantonalen Steueramts (KStA) und des Amtes für Militär und Zivilschutz (AMZ) sowie unter Bezug einer Beratungsfirma konzipiert. Mit Beschluss Nr. 585/2008 hat der Regierungsrat dem Kredit und der Vergabe für den Aufbau zugestimmt. Im Juli 2009 nahm ZHservices den Betrieb mit ersten Pilotanwendungen auf. Diese Anwendung wurde unter dem Projektnamen «e-TRADA» (Elektronische Transaktionen für Dienstanlassverschiebungs- und Auslandurlaubsgesuche) für das AMZ umgesetzt. e-TRADA erlaubt es den Angehörigen der Armee und des Zivilschutzes, ihre Gesuche für die Dienstverschiebung und den Auslandsurlaub elektronisch über das Internet einzureichen.

B. Weiterentwicklung und Nutzung von ZHservices

Mit Beschluss Nr. 1702/2009 hat der Regierungsrat den Kredit für die fünfte Realisierungseinheit «RE05 – E-Government» von Züri-Primo bewilligt. Diese Realisierungseinheit hat zum Ziel, dass das bestehende E-Government-Angebot des KStA unter Bezug der kantonalen E-Government-Transaktionsplattform erweitert wird, um den steuerpflichtigen natürlichen Personen das elektronische Einreichen der Steuererklärung zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Lösung von Treuhänderinnen und Treuhändern, die im Auftrag von Steuerpflichtigen handeln, genutzt werden können. Vom Softwarelieferanten und

Integrator der Transaktionsplattform wurden in Zusammenarbeit mit der Stabsstelle E-Government und dem KStA auf Anfang 2011 die Detailkonzepte für eine Umsetzung des Onlineangebots auf ZHservices erstellt. Neben den fachspezifischen Anpassungen für das KStA kann ein Teil der Entwicklungen als Basisdienst auch für Angebote anderer Verwaltungsstellen weiter genutzt werden. Der Beginn der Pilotphase für die Onlinesteuererklärung ist auf Januar 2012 vorgesehen. Diese Erweiterung des Angebots macht auch einen umfassenderen Ausbau der Betriebsumgebung auf Ende 2011 erforderlich.

Neben der Projekttätigkeit für RE05 wurden im vergangenen Jahr für verschiedene Verwaltungsstellen Konzepte zur Umsetzung von Onlinediensten erstellt. Die Konzepte haben jeweils die technische und betriebliche Machbarkeit für die Umsetzung auf ZHservices aufgezeigt. Zu den Projekten, die weiterverfolgt wurden, gehört der Ausbau der bestehenden Anwendungen «e-TRADA» zu «e-TRADA2». Für den Onlinedienst E-Recruiting des Projekts PULS (RRB Nr. 34/2009) wurde die Nutzung der bestehenden Transaktionsinfrastruktur mit verschiedenen Varianten untersucht und schliesslich in einem ersten Einführungsschritt auf Anfang 2011 verwirklicht, sodass für den gesicherten Internetzugang von E-Recruiting die bestehenden «Web-Access»-Komponenten von ZHservices genutzt werden und für zukünftige Weiterentwicklungsschritte der Einbezug weiterer Komponenten und Funktionen von ZHservices offensteht. Als weiteres Vorhaben ist die Umsetzung der «elektronische Rechnung» unter Berücksichtigung von ZHservices als Teil des genehmigten Projektantrages E-Plattform der Finanzverwaltung (RRB Nr. 1725 /2010) geplant. Entsprechende Machbarkeitsabklärungen haben stattgefunden. Mit wenig Aufwand und finanzieller Unterstützung durch das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO konnte 2010 auch die Anbindung der vom SECO 2010 lancierten SuisseID umgesetzt werden. Damit kann für alle Anwendungen auf ZHservices auch der schweizweit standardisierte Identitätsnachweis SuisseID eingesetzt werden, was neben der Erfüllung höherer Anforderungen an die Authentisierung auch Vereinfachungen für die Nutzenden von ZHservices bedeutet.

In Zusammenarbeit mit dem Datenschutzbeauftragten (DSB) und einem spezialisierten Unternehmen wurden verschiedene Sicherheitsaudits durchgeführt. Die Audits bestätigten, dass die Plattform die gängigen technischen Sicherheitsanforderungen erfüllt. Handlungsbedarf wurde vor allem im organisatorischen Bereich festgestellt. Bemängelt wurde auch das Fehlen von übergeordneten Sicherheitsstrategien und -leitlinien, von Vorgaben an externe Dienstleistende und von Richtlinien für das Änderungswesen (Changemanagement). Der DSB macht auch nochmals darauf aufmerksam, dass für eine weiter gehende Nut-

zung der Transaktionsplattform (der Zugang auf Dienste unterschiedlicher Amtsstellen unter einem einzigen Benutzerprofil) eine ausreichende gesetzliche Grundlage erforderlich ist. Diese Lücke kann zurzeit mit technischen Mitteln geschlossen werden, schränkt aber langfristig den Nutzen der Anwendenden ein. Zurzeit werden die rechtlichen Grundlagen genauer untersucht, und die Staatskanzlei plant gegebenenfalls einen entsprechenden Antrag für ein Rechtsetzungsprojekt.

C. Betriebsaufgaben

Der Betrieb von ZHservices erfolgt einerseits im Verbund mit den Verwaltungsstellen, die die Onlineangebote mittels ZHservices im Internet anbieten und dabei ihre eigenen Fachanwendungssysteme an ZHservices anbinden, anderseits unter Nutzung der bestehenden kantonalen Infrastrukturen wie LEUnet, SiDAP (Sichere Datenaustauschplattform), des SAP-Basisbetriebs sowie der kantonalen Webinfrastruktur, in Zusammenarbeit mit den jeweiligen betriebsverantwortlichen Stellen. Die Basisanwendungen von ZHservices werden durch den Lösungslieferanten bzw. Integrationspartner technisch betreut (Softwarepflege und technischer Support). Diese Aufgabe wird vollständig vom Unterlieferanten, Emineo AG, Zürich, wahrgenommen. Der Systembetrieb erfolgt durch den externen Hostingpartner, Aspectra AG, Zürich.

Die steuernden und koordinierenden Betriebsaufgaben (Applikationsbetrieb) werden durch die Stabsstelle E-Government als betriebsverantwortliche Stelle von ZHservices wahrgenommen. Damit ist einerseits betrieblich die interne Ansprechstelle eindeutig festgelegt, anderseits können von der gleichen Stelle auch Beratung und Projektunterstützung zu E-Government angeboten und die Erfahrungen aus dem Betrieb laufend in die Projekte eingebracht werden. Zum Applikationsbetrieb gehören gemäss Betriebskonzept von ZHservices neben der erwähnten Applikationsberatung der Second-Level-Support, das Problemmanagement, das Change- und Releasemanagement, der First-Level-Support (Hotline) für Anwendungsbereiche, die nicht den Verwaltungsstellen zugeordnet werden können, und das Vertrags- und Servicelevelmanagement (z. B. Planung, Aushandlung und Überwachung der Betriebs- und Reaktionszeiten) sowie die Kostenplanung und -überwachung.

D. Kapazitätsplanung 2012 bis 2015

Die Betriebsaufgaben konnten bis anhin parallel zur Projektaktivität mit einem niedrigen Pensum und der bestehenden Pilotinfrastruktur bewältigt werden. Mit dem schrittweisen Ausbau des Onlineangebots

auf ZHservices, mit der Zunahme an Nutzerinnen und Nutzern aus Bevölkerung und Wirtschaft und der steigenden Zahl der internen Beteiligten nehmen auch die Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Betriebsinfrastruktur und -organisation zu. Aufgrund der Entwicklung ergibt sich gegenüber dem projektierten Aufwand von jährlich Fr. 200 000 (RRB Nr. 585/2008) ab 2012 auch eine deutliche Zunahme der Kosten. Die erwartete Aufwändentwicklung für den technischen Betrieb ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Erwartete Betriebskosten (in Franken)	2012	2013	2014	2015
Systembetrieb und Internetzugang	275 000	290 000	300 000	310 000
Softwarepflege und Support Basissystem	123 120	150 000	170 000	190 000
SAP, SiDAP, LeuNet-Anbindung	76 680	80 000	90 000	100 000
Reserve	65 200	70 000	80 000	100 000
Total (einschliesslich MWSt)	540 000	590 000	640 000	700 000

Im Vergleich dazu betragen die Betriebskosten für den Pilotbetrieb von ZHservices 2010 insgesamt rund Fr. 165 000. Der grösste Zuwachs ist beim Aufwand für den Systembetrieb zu verzeichnen (2010 Fr. 80 000).

Die Aufstellung umfasst die Kosten für die gemeinsam genutzte Basisinfrastruktur. Die wiederholt anfallenden Kosten für spezifische Entwicklungen, die ausschliesslich auf Wunsch der Verwaltungsstellen erfolgen und von diesen verursachergerecht und direkt finanziert werden, sind in den Betriebskosten nicht eingerechnet.

Für die bedarfsgerechte Erweiterung des Systembetriebs wurden im Rahmen des Projektes RE05 des KStA bzw. des Projektes Basiserweiterung der Staatskanzlei drei Szenarien ausgearbeitet und gemeinsam mit dem KStA bewertet. Beide Stellen sind zum Schluss gekommen, dass eine mittlere Ausbauvariante das optimale Vorgehen für die Erweiterung der Systembetriebs ab 2012 darstellt. Der Aufwand für Softwarepflege und Support des Basissystems nimmt mit der Angebotserweiterung leicht zu und hängt wesentlich von der Weiterentwicklung der Basisdienste ab. Die grössten Änderungen sind für 2012 (Treuhänderregister) und 2013 (Zahlungsmodul, Erweiterung Berechtigungssystems) zu erwarten. Die Zahlen für 2012 beruhen auf Offerten, die Zahlen ab 2013 sind Schätzungen. Für die zunehmende Nutzung der kantonalen Infrastrukturen wird ein leichter Anstieg der Kosten erwartet. Diese Reserven umfassen auch die Möglichkeit, externe Supportleistungen (z.B. Hotline) zur Überwindung von Betriebsengpässen (z.B. in Spitzenzeiten) zu beschaffen. Aus diesem Grund nehmen die Reserven mit Angebotsausbau zu.

E. Personalbedarf

Um den mit dem Angebotsausbau wachsenden betrieblichen Aufgaben im E-Government gerecht zu werden, sind auch zusätzliche personelle Mittel der Informatik notwendig. Insbesondere nimmt der Aufwand für eine zeitnahe Bearbeitung von Supportanfragen und für ein geordnetes, über alle Stellen koordiniertes Release- und Changemanagement mit dem Angebotsausbau zu. Die heutigen rund 0,4 Vollzeitstellen für diese nicht projektbezogene Aufgaben sollen schrittweise (ab 2012) auf 1,4 bzw. (ab 2013) auf 2,4 Stellen erhöht werden. Die erforderliche Qualifikation des zusätzlichen Personals umfasst für diese komplexe und umfassende Aufgabenstellung neben einer Informatikausbildung mit Fach- oder Hochschuldiplom berufliche Erfahrung im System- und Changemanagement sowie Kenntnisse von Portaltechnologien, Sicherheitstechnologien, Datenbankmanagement oder serviceorientierter Architektur. Für die neu zu schaffende Stelle mit diesem Anforderungsprofil wurde eine Stellenbeschreibung erstellt. Darauf gestützt konnte mit dem System der Vereinfachten Funktionsanalyse (VFA) die Einreihung der neuen Stelle ermittelt werden. In Berücksichtigung dieser Grundlagen ergibt sich gemäss VFA die Einreihung in der Richtposition «Informatikspezialist/in» gemäss Lohnklasse 19 VVO. Aus diesen Gründen ist bei der Staatskanzlei ab 1. Januar 2012 eine unbefristete Stelle Informatikspezialist/in gemäss Lohnklasse 19 VVO zu schaffen.

F. Ausgabenbewilligung und Finanzierung

Aufgrund der Zunahme des Betriebsaufwands und unter Berücksichtigung des vorgesehenen Kostenmodells ergibt sich gegenüber den im KEF 2011–2014 der Stabsstelle E-Government eingestellten Mitteln ein Mehrbedarf. Für diesen Mehrbedarf, der unter lit. D (Kapazitätsplanung 2012–2015) dargestellt ist, sind zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 1000, Regierungsrat und Staatskanzlei, wiederkehrende Ausgaben zu bewilligen, die 2012 Fr. 540 000, 2013 Fr. 590 000, 2014 Fr. 640 000 und ab 2015 Fr. 700 000 betragen. Die Ausgaben sind zur Weiterführung der aufgrund von RRB Nrn. 1790/2006, 585/2008 und 1411/2008 im Gange befindlichen Arbeiten im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a CRG gebunden.

Damit die Stabsstelle E-Government die Aufgaben gemäss RRB Nr. 481/2007 im bisherigen Rahmen wahrnehmen kann, kann die Aufwandzunahme jedoch nicht kompensiert werden. Gegenüber den eingestellten Mitteln ergibt sich deshalb für 2012 eine Verschlechterung der Erfolgsrechnung von Fr. 150 000 und ab 2013 jährlich von Fr. 350 000. Die im KEF 2011–2014 eingestellten und gemäss San10 bereinigten

Mittel der Stabsstelle (RRB Nr. 481/2007) sind für den KEF 2012–2015 von Fr. 3249 000 um Fr. 150 000 auf Fr. 3 399 000 und ab 2013 um Fr. 350 000 auf Fr. 3 599 000 zu erhöhen. Darin eingerechnet sind die Erweiterungen des Stellenplans von 4,5 Stellen auf 5,5 Stellen (2012) und ab 2013 auf 6,5 Stellen sowie die Weiterverrechnung des Betriebsaufwands gemäss lit. G.

G. Verrechnung des Betriebsaufwands

Die E-Government-Strategie des Kantons verfolgt das Ziel, den elektronischen Amtsverkehr mit Bevölkerung und Wirtschaft sowie auch mit anderen Behörden zu fördern. Mit der Schaffung der Transaktionsplattform hat der Kanton dazu eine wichtige infrastrukturelle Voraussetzung geschaffen. Gemäss der Überlegung, dass E-Government kein Selbstzweck ist und einen Nutzen sowohl bei externen als auch internen Beteiligten schaffen soll, sind auch die Kosten von E-Government-Vorhaben sowohl nach Nutzenüberlegungen als auch nach dem Verursacherprinzip zu behandeln. Da gemäss Zielsetzung davon auszugehen ist, dass ein substanzialer Nutzen bei den externen Anwenderinnen und Anwendern entsteht und die Gesamtkosten – zumindest anfänglich – nicht volumnäßig durch interne Effizienzsteigerungen aufgewogen werden können, soll nur ein Teil der Betriebskosten an die nutzenden Verwaltungsstellen weiterverrechnet werden. Die Kostenbeteiligung soll einerseits der Beanspruchung der zentralen Infrastruktur angemessen sein, anderseits soll der administrative Aufwand nicht überhandnehmen. Modelle, wonach die Kosten jährlich aufgrund der Nutzung (z. B. Anzahl der Transaktionen) berechnet werden, wurden aus diesem Grund verworfen. In der Praxis zeigt sich, dass die Beanspruchung nicht nur von der Häufigkeit der Transaktion abhängt, sondern mindestens so stark von der funktionalen Komplexität und den spezifischen Verfügbarkeitsanforderungen.

Im Sinne eines einfachen und nutzungsgerechten Kostenmodells soll die Kostenbeteiligung jeweils projekt- bzw. angebotsbezogen, unter Berücksichtigung der spezifischen Gegebenheiten im Projektverlauf mit dem Projektpartner vereinbart werden. Die Kostenbeteiligung für weitere Angebote soll dabei der durch sie verursachten Kostenentwicklung Rechnung tragen. Als Richtgrösse wird dabei angestrebt, dass die zentral getragenen, nicht weiterverrechneten, jährlichen Betriebskosten die Hälfte der für 2015 erwarteten Betriebskosten (Fr. 350 000) nicht überschreiten sollen. Der personelle Aufwand der Staatskanzlei und die Kapitalfolgekosten werden dabei ausser Acht gelassen.

Die nachfolgende Aufstellung stellt die erwarteten Betriebskosten nach Abzug der internen Verrechnung (zentrale Betriebskosten) dar:

Verrechnung der Betriebskosten (in Franken, einschliesslich MWSt)	2012	2013	2014	2015
Erwartete Betriebskosten	540 000	590 000	640 000	700 000
Voraussichtliche interne Verrechnung	240 000	260 000	290 000	360 000
Zentral getragene Betriebskosten	300 000	330 000	350 000	340 000

Für 2012 sind entsprechende Gespräche zur Weiterverrechnung der Betriebsleistungen mit den betroffenen Verwaltungsstellen, insbesondere dem KStA, geführt worden.

H. Organisatorische und strategische Gesichtspunkte

Die innerhalb der kantonalen Verwaltung wahrzunehmenden Betriebsaufgaben zu ZHservices haben direktionsübergreifenden, koordinierenden und unterstützenden Charakter und sind eng mit der Entwicklung der E-Government-Angebote verbunden. Durch die personelle Aufstockung innerhalb der Stabsstelle, die diese Aufgaben heute wahrnimmt, kann ohne grosse Aufbauarbeit zeitgerecht die erforderliche Zusatzkapazität geschaffen werden und die Zahl der organisatorischen Schnittstellen klein gehalten werden. Zudem können dadurch die bestehende Betriebserfahrung, die Nähe zu Projekten und die Synergien mit der kantonalen Webinfrastruktur genutzt werden.

Der Aufbau der Betriebskapazitäten und die langfristige Ausrichtung der Betriebsorganisation werden weiterhin in enger Zusammenarbeit mit dem Kantonalen IT-Team (KITT) angegangen. Das KITT hat bereits zu den Projekten ServicePortal, RE05 und der E-Plattform der Finanzverwaltung Stellung genommen und keine Einwände erhoben. Es wird zudem laufend über die wesentlichen Ausbauschritte von ZHservices informiert. Weitere Ausbauschritte betreffend direktionsübergreifende Informatikaufgaben werden mit dem KITT abgestimmt. Ein bedarfsgerechter Ausbau der Betriebskapazitäten wird im weiteren Vorgehen wie folgt berücksichtigt:

- Abhängig von der weiteren Entwicklung und der Erfahrungen wird die gemäss Kapazitätsplanung ab 2013 erforderliche weitere Stelle separat beantragt werden.
- Die stärkere Ausrichtung auf die von der KITT-Verordnung (LS 170.7) vorgesehenen Organisationsformen für direktionsübergreifende Informatikdienstleistungen (Service- und Kompetenzzentrum) wird in Zusammenarbeit mit dem KITT in einem weiteren Schritt angegangen.

- Das KITT wird in die Informatikbelange mit überdirektionalem Charakter einbezogen und im Rahmen des Informatikcontrollings mit den massgeblichen Informationen aus der Staatskanzlei beliefert.
- Die nutzenden Verwaltungsstellen werden in die Weiterentwicklung und betriebliche Steuerung von ZHservices einbezogen.
Das KITT ist über die Erweiterungspläne informiert und hat an seinen Sitzungen vom 6. Mai und 20. Mai 2011 vom Vorgehen Kenntnis genommen und dagegen keine Einwände erhoben.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für den technischen Betrieb von ZHservices wird entsprechend dem tatsächlichen Aufwand eine jährlich wiederkehrende gebundene Ausgabe, die 2012 Fr. 540 000, 2013 Fr. 590 000, 2014 Fr. 640 000 und ab 2015 Fr. 700 000 beträgt, zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 1000, Regierungsrat und Staatskanzlei, bewilligt.

II. Die Ausgabenbewilligung wird jährlich abgerechnet.

III. Die Betriebskosten von ZHservices werden nutzungsgerecht mittels projektbezogener Einzelvereinbarungen den nutzenden Verwaltungsstellen so weiterverrechnet, dass damit ab 2015 als angestrebte Richtgrösse rund 50% der jährlichen Kosten für den laufenden Betrieb von ZHservices (ohne Personal- und Kapitalaufwand) gedeckt sind.

IV. Für den Applikationsbetrieb (Überwachung, Support und Änderungswesen) von ZHservices wird im Stellenplan der Staatskanzlei mit Wirkung ab 1. Januar 2012 folgende unbefristete Stelle geschaffen:

		LKW0
1,0	Informatikspezialist/in	19

V. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates, das KITT und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi