

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. Dezember 2014

1359. Massnahmen zur elektronischen Abwicklung des direktions- übergreifenden Geschäftsverkehrs (Projektgenehmigung)

A. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat zum Legislaturziel 2011–2015 «Die politischen Strukturen und die Verwaltung sind stärker auf die funktionalen Räume ausgerichtet und ein ergebnisorientierter, ressourcenschonender Gesetzesvollzug ist sichergestellt» folgende Massnahme festgelegt: «e. Die direktionsübergreifenden Verwaltungsprozesse in der Zuständigkeit der Staatskanzlei durchgängig elektronisch abwickeln».

Die Staatskanzlei hat zu dieser Massnahme das Projekt «KP04 – Direktionsübergreifende Prozesse der Staatskanzlei» (DüP) in den Umsetzungsplan zur erneuerten E-Government-Strategie 2013–2016 aufgenommen, die der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 333/2013 festgelegt hatte. Das Projekt trägt wesentlich zur Erreichung des zweiten strategischen E-Government-Ziels «Verwaltungsinterner elektronischer Geschäftsverkehr» bei. Der verwaltungsinterne elektronische Geschäftsverkehr ist eine wichtige Voraussetzung, um Online-Angebote ohne Medienbruch (d. h. ohne Papier) anzubieten und eine effizientere Geschäftsabwicklung zu erreichen.

Die Stabsstelle E-Government hat im Auftrag des Staatsschreibers ein Vorprojekt zu KP04 – DüP durchgeführt. Ziel des Vorprojekts war die Erstellung eines Rahmenkonzepts, das u. a. Massnahmen zur Umsetzung des elektronischen direktionsübergreifenden Geschäftsverkehrs umfasst.

B. Grundlage und Projektvorgehen

Die wichtigste Grundlage für die Projektarbeit war die Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR). Die darin beschriebenen direktionsübergreifenden Aufgaben und Zuständigkeiten dienten als Vorgabe für die Festlegung der zu bearbeitenden Prozesse und Geschäfte. Zudem wurde den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Direktionen bezüglich Organisation, Prozesse und IT-Systeme Rechnung getragen.

Aufgrund der strategischen Bedeutung und des direktionsübergreifenden Charakters des Vorprojektes wurden alle Direktionen einbezogen. Den Projektausschuss bildete die Generalsekretärenkonferenz (GSK) und auch im Projektteam war jede Direktion vertreten. Eine externe

Gesellschaft unterstützte die Projektorganisation. Nach der Genehmigung des Projektantrags durch die GSK am 20. Januar 2014 erfolgte die Abwicklung des Projektes in zwei Phasen. In der ersten Phase (IST-Analyse) wurden die wichtigsten Prozesse und Abläufe beschrieben und die Handlungsfelder identifiziert, welche die GSK zur weiteren Bearbeitung am 7. Juli 2014 freigab. Das Projektteam erarbeitete in der zweiten Phase Massnahmen und führte dazu u. a. zwei Umfragen bei den Direktionen durch. In einer ersten Umfrage wurden die bestehenden Geschäftsverwaltungs- und Geschäftskontrollsysteme sowie die Nutzung der bestehenden Anwendungen für Regierungsratsgeschäfte, welche die Staatskanzlei den Direktionen zur Verfügung stellt, erfasst. In einer zweiten Umfrage wurden die bestehenden und geplanten Scanning-Prozesse und Infrastrukturen erhoben. Ergebnis des Vorprojektes ist der «Abschlussbericht zu Vorprojekt und Rahmenkonzept zur Umsetzung KP04 – Direktionsübergreifende Prozesse der Staatskanzlei», den die GSK am 3. November 2014 genehmigte. Am 14. November 2014 wurde das Kantonale IT-Team (KITT) über die Projektergebnisse informiert.

C. IST-Zustand und Handlungsbedarf

Gegenstand der Überprüfung des IST-Zustands waren nicht nur die Prozesse in der Zuständigkeit der Staatskanzlei, sondern auch die Abwicklung weiterer direktionsübergreifender Geschäfte. Beleuchtet wurden die Regierungsratsgeschäfte (insbesondere die Antragstellung, Mitberichte, Besondere Stellungnahmen und Antragsbereinigung), die Führung und Organisation von direktionsübergreifenden Gremien und Arbeitsgruppen (GSK, Controlling-Forum u. a.), die Postverteilung (Posteingang 8090 sowie weitere Posteingänge), die Durchführung von Erhebungen sowie die allgemeine direktionsübergreifende Zusammenarbeit.

Es zeigte sich, dass sich die Geschäftsabläufe und die Regelung der Verantwortlichkeiten grundsätzlich bewährt haben und nichts geändert werden muss. Teilweise grosses Verbesserungspotenzial besteht hingegen bei der Art der Geschäftsabwicklung. Das massgebliche Kommunikationsmittel im direktionsübergreifenden Geschäftsverkehr ist heute das Papier, obwohl fast alle Unterlagen auch elektronisch verfügbar sind. Dokumente werden grösstenteils auf Papier und oft gleichzeitig auch per E-Mail verteilt. Sie werden dann mehrfach kopiert, gescannt oder abgespeichert. Einer der Hauptgründe für diese Papierverteilung ist, dass bei den Direktionen und der Staatskanzlei unterschiedliche und voneinander unabhängige Geschäftsverwaltungs- und Geschäftskontroll- sowie Kollaborations-Systeme und Infrastrukturen (z. B. für Scanning) eingesetzt werden. Ein weiterer Grund ist, dass viele Schreiben mit physischer Unterschrift versehen und dann kopiert verschickt werden (z. B. Begleit-

schreiben bei Mitberichten), was einerseits durch die Verwaltungskultur und andererseits durch die Verwaltungsorganisation bedingt ist (Unterschrift hat «Freigabe/Autorisierung-Funktion»). Diese auf Papier vorgenommene und durch Medienbrüche gekennzeichnete direktionsübergreifende Geschäftsabwicklung und Zusammenarbeit verursachen Mehraufwand und bergen Fehlerpotenzial, weil teilweise unterschiedliche Dokumentenversionen im Umlauf sind. Sie sind nicht mehr zeitgemäss.

D. Handlungsfelder und Massnahmen

Die Umstellung auf eine durchgängige und konsequente elektronische Abwicklung der direktionsübergreifenden Geschäfte, namentlich der Regierungsratsgeschäfte, wird dadurch anspruchsvoll, dass der Datenaustausch zwischen Verwaltungsstellen, die elektronische Geschäftsverwaltungs- oder Geschäftskontrollsysteme haben, und Verwaltungsstellen, die zurzeit nur physische Dokumente verarbeiten können, ermöglicht werden muss. Damit die Direktionen und die Staatskanzlei die Umstellung selbstständig und abgestimmt auf ihre Möglichkeiten und Rahmenbedingungen vollziehen können, sind die organisatorischen und technischen Voraussetzungen zu schaffen. Die nachfolgenden Handlungsfelder bzw. sieben Massnahmen des Rahmenkonzepts schaffen die notwendigen Grundlagen, die für eine direktionsübergreifende elektronische Zusammenarbeit erforderlich sind:

a) Elektronische Abwicklung der Regierungsratsgeschäfte

Sehr viele und teilweise umfangreiche Dokumente zu Anträgen werden auf Papier oder gleichzeitig auch mit E-Mail ausgetauscht, obwohl die Dokumente bei einigen Direktionen und der Staatskanzlei auch elektronisch und teilweise sogar in Geschäftsverwaltungs- und Geschäftskontrollsystemen vorhanden sind. Um den Datenaustausch zwischen diesen voneinander unabhängigen Lösungen zu ermöglichen, ist die Bereitstellung einer Einheitsschnittstelle nötig (Massnahme M1).

Die Staatskanzlei plant die Einführung eines neuen Geschäftsverwaltungssystems für die Geschäfte der Staatskanzlei und des Regierungsrates (Projekt GEVER SK), das die bestehenden Anwendungen der Staatskanzlei ablösen wird. Im Rahmen dieses Projektes soll auch die Einheitsschnittstelle (M1) umgesetzt werden. Direktionen, die zum Einführungszeitpunkt der neuen GEVER-Lösung der Staatskanzlei noch keine eigene GEVER-Lösung einsetzen bzw. die Anbindung über die Einheitsschnittstelle noch nicht umgesetzt haben werden, können die Dokumente zu ihren Regierungsratsgeschäften entweder mit den bisherigen Direktionsanwendungen oder über eine von GEVER SK bereitgestellte Lösung einstellen bzw. abrufen können.

Für die elektronische Durchführung von Mitberichten, Besonderen Stellungnahmen und Antragsbereinigungen sollen ebenfalls Lösungen (Schnittstellen und/oder Anwendungen) bereitgestellt werden (Massnahme M2). Ob auch diese mit GEVER SK umgesetzt werden können, ist noch zu prüfen.

b) Unterschrift im verwaltungsinternen direktionsübergreifenden Geschäftsverkehr

In vielen Fällen dient die physische Unterschrift vorrangig dem Nachvollzug, indem sie die gültige bzw. die freigegebene Dokumentenversion kennzeichnet. Um Medienbrüche bereits an der Quelle zu verhindern, soll auf physische Unterschriften im direktionsübergreifenden Geschäftsverkehr (z. B. bei der Antragsstellung und bei Schreiben an die Direktionen im Rahmen von Mitberichten) verzichtet werden. Dazu werden organisatorische oder technische Vorkehrungen getroffen (M3), die den rein elektronischen Austausch der Dokumente zwischen den Direktionen und der Staatskanzlei ermöglichen. Dabei sollen auch künftig nur befugte Personen entsprechende Dokumente freigeben oder empfangen können.

c) Kollaborationsplattform

Die Zusammenarbeit in direktions- oder sogar kantonsübergreifenden Gremien und Arbeitsgruppen (z. B. bezüglich Terminfindung, Sitzungsvorbereitung, Dokumentenbearbeitung u. a.) soll vereinfacht werden. Dazu sollen eine zentrale Kollaborationslösung zur gemeinsamen Nutzung bereitgestellt und entsprechende Richtlinien festgelegt werden (M4). Das KITT hat auf Grundlage von RRB Nr. 1078/2006 empfohlen, die bereits heute verfügbare IBM-Notes-Lösung «TeamRoom» zu prüfen. Falls diese Lösung die festgelegten Anforderungen erfüllt, wird sie bereits 2015 zuerst im Rahmen eines Pilotversuchs durch die Fachgruppe E-Government und die Projektgruppe KP04 und danach auch von den übergreifenden Gremien gemäss VO GRR (§ 68–76) sowie im Rahmen von Projekt- und Arbeitsgruppen nach einheitlichen Richtlinien genutzt werden.

d) Digitalisierung der Post

Die Direktionen scannen die eingehende Post zum Teil und in verschiedenen Stellen sowie unterschiedlich ein und registrieren die Dokumente manchmal in Dokumentenmanagement- oder Geschäftsverwaltungssystemen oder spezialisierten Fachapplikationen. Einige Direktionen bzw. Stellen planen Vorhaben bezüglich künftigen Posteingangs-Scannings, wie z. B. die Staatskanzlei, die mit der Umsetzung von GEVER SK u. a. die eingehende Post des Regierungsrates elektronisch erfassen wird. Aufgrund der verschiedenen bereits bestehenden Infrastrukturen wird

vorerst auf die Einführung einer zentralen verwaltungsweiten Scanninglösung verzichtet. Es muss aber sichergestellt werden, dass die eingehende geschäftsrelevante Post flächendeckend, nur einmal und in einer Form digitalisiert wird, die den elektronischen Austausch bzw. die direktionübergreifende Weiterverarbeitung ermöglicht. Dazu sind die Festlegung einheitlicher technischer Standards und die Erstellung organisatorischer Vorgaben nötig (M5).

Als weitere Massnahme (M6) werden mit bedeutenden Kontaktstellen (insbesondere Gemeinden, Bund und KdK) mögliche Projekte zur Förderung der elektronischen Postübermittlung geprüft. Ziel ist, dass die heute mit der Briefpost eingehenden Dokumente künftig elektronisch empfangen werden und somit auf das Scanning in der Verwaltung verzichtet werden kann.

e) Formelle Regelung elektronischer Geschäftsverkehr

Da es für den verwaltungsinternen elektronischen Geschäftsverkehr derzeit keine Regelung gibt und bei allen erwähnten Handlungsfeldern Regelungsbedarf besteht, soll eine übergreifende formelle Regelung festgesetzt werden (M7). Diese umfasst Grundsätze, die sich aus den genannten Massnahmen ergeben, wie z.B. die elektronische Abwicklung der Regierungsratsgeschäfte und Mitberichte, den Verzicht auf die Originalunterschrift bei verwaltungsinternen Dokumenten, die gemeinsame Nutzung der zentralen Kollaborationslösung und die einheitliche Digitalisierung der geschäftsrelevanten Post. Die Regelung enthält zudem Grundlagen wie z. B. Standards und Vorgaben. Die formelle Regelung befähigt die Direktionen und die Staatskanzlei, direktionübergreifend elektronisch zu verkehren, und dient als Hilfsmittel, weitere Massnahmen umzusetzen. Bei der Erstellung der Regelung erfolgt ein Abgleich mit bereits bestehenden Grundlagen wie z. B. die VO GRR und die Richtlinien zur Erstellung von Regierungsratsanträgen.

E. Umsetzung und Finanzierung

a) Umsetzungsorganisation

Die Umsetzung der voneinander abhängigen sieben Massnahmen soll in den nächsten drei Jahren (2015–2017) koordiniert und weiterhin unter der Federführung der Stabsstelle E-Government der Staatskanzlei im Rahmen eines Umsetzungsprojektes «KP04 – Direktionübergreifender elektronischer Geschäftsverkehr» erfolgen. Die GSK behält die Rolle des Projektausschusses und beschliesst über die erarbeiteten Ergebnisse. Das bisherige Projektteam nimmt die Rolle eines Fachremiums wahr und wirkt zudem nach Bedarf bei zu bildenden Arbeitsgruppen mit. Die Staatskanzlei prüft, in welcher Form externe Fachleute zur Unterstützung beigezogen werden können.

b) Mittelbedarf

Die meisten Projektarbeiten können vorerst mit internem Personal umgesetzt werden. Im Wesentlichen sind es personelle Mittel der Stabsstelle E-Government für die Projektleitung und Mittel der Direktionen für die Mitwirkung in Projekt- und Arbeitsgruppen. Die Staatskanzlei nimmt die notwendige Priorisierung des E-Government-Projektportfolios vor, um die Vorgaben des Sparauftrags gemäss Richtlinien zum KEF 2015–2018 (RRB Nr. 321/2014) einzuhalten. Neben den benötigten internen personellen Mitteln werden auch externe Kosten anfallen.

Die Kosten zur Umsetzung der Massnahmen 1 und 2 (Einheitsschnittstelle sowie Anwendung für Regierungsratsgeschäfte) werden nach der Ausschreibung zum Projekt GEVER SK, d. h. ungefähr Mitte 2015 vorliegen und gesondert beantragt. Für die Einführung der Kollaborationsplattform beträgt die Kostenschätzung Fr. 3000 für die Pilotphase 2015. Für die externe Unterstützung zur Erarbeitung der Grundlagen für das dezentrale Scanning (M5) wird ein Aufwand von Fr. 50000 veranschlagt. Beide einmaligen Kosten trägt die Staatskanzlei. Die dafür erforderlichen Mittel sind im KEF 2015–2018 der Stabsstelle E-Government eingeplant. Weitere Kosten, wie z. B. Folgekosten für die Verbreitung der Kollaborationslösung, werden im Rahmen der Massnahmenumsetzung geklärt und im ordentlichen Budgetplan berücksichtigt.

F. Auswirkungen

Die beschriebenen Massnahmen tragen den verschiedenen bestehenden dezentralen Strukturen der Verwaltung Rechnung. Die Verantwortlichkeiten und Abläufe sowie die verschiedenen Infrastrukturen bleiben bestehen, aber es werden Grundlagen geschaffen, um den elektronischen Geschäftsverkehr dennoch zu ermöglichen. Die Umsetzung der Massnahmen sowie weiterer benötigten Anpassungen erfolgt gemeinsam, d. h. nicht nur die Staatskanzlei, sondern auch die Direktionen schaffen die notwendigen organisatorischen und technischen Voraussetzungen, um die direktionsübergreifende elektronische Geschäftsabwicklung zu ermöglichen.

Die Einführung technischer Hilfsmittel hat Einfluss auf die Arbeit der Mitarbeitenden. Die Umstellung bedingt einen Kulturwandel, der eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen wird. Die Verwaltung muss über alle Hierarchiestufen hinweg bereit sein, den gemeinsamen Schritt in eine modernisierte Zusammenarbeit zu tun. Die angestrebten Lösungen und Regelungen sollen dabei unterstützend wirken und die Direktionen befähigen, auch direktionsintern vermehrt elektronisch verkehren zu können.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Staatskanzlei wird beauftragt, im Rahmen des Projektes KP04 folgende Massnahmen in Zusammenarbeit mit den Direktionen umzusetzen:

1. Einführung einer Einheitsschnittstelle für den elektronischen Datenaustausch bei Regierungratsgeschäften
2. Bereitstellung einer Lösung für die elektronische Abwicklung von Mitberichten, Besonderen Stellungnahmen und Antragsbereinigungen
3. Schaffung der Rahmenbedingungen für den Verzicht auf physische Unterschriften bei verwaltungsinternen Geschäften
4. Nutzung einer zentralen elektronischen Kollaborationsplattform für direktionsübergreifende Gremien und Arbeitsgruppen
5. Ausarbeitung von Vorgaben für die Digitalisierung des Posteingangs und des dezentralen Scannings
6. Förderung der elektronischen Postübermittlung von bedeutenden Kontaktstellen
7. Formelle Regelung des direktionsübergreifenden elektronischen Geschäftsverkehrs

II. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi