

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. Dezember 2020

1233. IKT-Verrechnung, Ziele und Grundsätze

1. Auftrag

Mit Beschluss Nr. 383/2018 hat der Regierungsrat die kantonale IKT-Strategie festgesetzt. Sie definiert den Rahmen für die Planung, die Steuerung und den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) in der kantonalen Verwaltung.

Die IKT-Strategie gibt vor, dass die Services der IKT-Grundversorgung transparent verrechnet werden und die Verrechnung kostenbasiert nach den festgelegten Preisen im Service-Katalog erfolgt (Ziff. 7 Abs. 5).

Im Projektauftrag, den der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 625/2019 freigegeben hat, wird präzisiert, dass auch Kantonsapplikationen (mindestens von zwei Direktionen bzw. einer Direktion und der Staatskanzlei eingesetzt) wie Services der IKT-Grundversorgung verrechnet werden. Zudem sei zu prüfen, ob das Verrechnungskonzept so gestaltet wird, dass auch Fachapplikationen (von einer einzelnen Direktion bzw. der Staatskanzlei eingesetzt) gleichermassen verrechnet werden können.

2. Erarbeitung des IKT-Verrechnungskonzepts

Im Projekt 10.20 IKT-Verrechnung als Teil des Programms zur Umsetzung der IKT-Strategie ist ein IKT-Verrechnungskonzept erarbeitet worden. Die Projektarbeiten sind von einem externen Beratungsunternehmen unterstützt und von einem Projektteam – bestehend aus Vertretungen von fünf Direktionen – begleitet worden.

In die Erarbeitung des IKT-Verrechnungskonzepts sind Erfahrungen des Bundes, der Kantone Bern, St. Gallen und Luzern sowie der Stadt Zürich eingeflossen. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Mit Ausnahme der Verrechnung von Plan-Preisen zu Ist-Mengen gibt es kaum Gemeinsamkeiten bei den Verrechnungsmodellen.
- Die Lenkungswirkung der internen Verrechnung wird infrage gestellt. Demnach führt die Verrechnung von IKT-Leistungen in öffentlichen Verwaltungen kaum zu einem sparsamen und kostenbewussten Verhalten.
- Allgemein wird empfohlen, die interne Verrechnung einfach und pragmatisch zu gestalten. Die Erfahrungen zeigen, dass eher zu komplizierte Verrechnungsmodelle im Laufe der Zeit vereinfacht worden sind.

3. Entscheidungsprozess

Die Direktionen und die Staatskanzlei haben im August 2020 im Rahmen eines Mitberichtsverfahrens zum IKT-Verrechnungskonzept Stellung genommen. Das Gremium Steuerung Digitale Verwaltung und IKT (SDI) hat die Ziele und Grundsätze der IKT-Verrechnung an seiner Sitzung vom 11. November 2020 beraten und entschieden, sie dem Regierungsrat zum Entscheid vorzulegen.

4. Ziele und Grundsätze der IKT-Verrechnung

Mit der IKT-Verrechnung werden folgende Ziele verfolgt:

- Z1. IKT-Leistungen werden intern verrechnet, um Kostentransparenz bei den Leistungsbezüglern zu schaffen.
Erläuterungen: Damit wird der Zweck der IKT-Verrechnung präzisiert. Er entspricht § 29 Abs. 2 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611), wonach interne Verrechnungen vorgenommen werden, wenn sie für die Aufwandbestimmung wesentlich sind.
- Z2. Die interne Verrechnung von IKT-Leistungen schafft die Grundlage für kostendeckende Rechnungen an externe Dritte.
Erläuterungen: Rechnungen an externe Dritte sollen nicht nur die variablen Kosten, sondern auch einen Beitrag zur Deckung der Gemeinkosten wie Management- und Raumkosten enthalten.
- Z3. IKT-Leistungen werden sowohl für Leistungserbringer als auch für Leistungsbezüglern administrativ einfach und mit minimalem Aufwand verrechnet.
Erläuterungen: Da die interne Verrechnung ihrerseits Kosten verursacht, sind nur wesentliche Verrechnungen vorzunehmen (Weisung zum CRG, S. 84).
- Z4. Die interne Verrechnung von IKT-Leistungen beruht auf den Kosten der Leistungserbringer und ist für die Leistungsbezüglern transparent.
Erläuterungen: Leistungserbringer haben gegenüber den Leistungsbezüglern offenzulegen, welche Kosten für welche IKT-Leistungen anfallen und wie sie verrechnet werden.

Zur Erreichung dieser Ziele werden folgende Grundsätze festgelegt:

Zur IKT-Grundversorgung

- G1. Leistungen der IKT-Grundversorgung werden grundsätzlich über eine Pauschale pro Arbeitsplatz verrechnet; nur spezifische und kostenrelevante Leistungen werden individuell verrechnet.
Erläuterungen: Auch wenn die Arbeitsplätze im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltet sind, überwiegen die Gemeinsamkeiten, weshalb die gemeinsam genutzten Leistungen zusammengefasst und als Pauschale pro Arbeitsplatz verrechnet werden. Individuell wird hingegen verrechnet, wenn nur wenige Mitarbeitende oder Fachbereiche von kostenrelevanten IKT-Leistungen profitieren.
- G2. Aufträge werden grundsätzlich pauschaliert verrechnet.
Erläuterungen: Preise für Aufträge werden im Voraus zwischen Leistungserbringer und Leistungsbezügern vereinbart und wenn möglich auch verrechnet. Wesentliche preisliche und terminliche Abweichungen vom vereinbarten Auftrag sind mit Änderungsanforderungen (change requests) anzupassen.
- G3. Kapitalfolgekosten von Investitionen in die IKT-Grundversorgung werden in die Servicepreise eingerechnet.
Erläuterungen: Das Amt für Informatik (AFI) finanziert die Investitionen in die IKT-Grundversorgung und verrechnet die dafür anfallenden Kapitalfolgekosten den Leistungsbezügern weiter.
- G4. Gemeinkosten des AFI werden den Leistungsbezügern nicht weiterverrechnet; für kostendeckende Verrechnungen an externe Dritte gibt das AFI einen prozentualen Gemeinkostenzuschlag bekannt.
Erläuterungen: Ziel Z2 einer kostendeckenden Verrechnung wird erreicht, indem IKT-Leistungen externen Dritten mit einem prozentualen Gemeinkostenaufschlag auf die Servicepreise weiterverrechnet werden.
- G5. Das AFI verrechnet den Bezüchern von Leistungen der IKT-Grundversorgung die mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) für das Budgetjahr festgelegten Servicepreise.
Erläuterungen: Die Verrechnung von Plan-Preisen ist gängige Praxis und überträgt die Preisverantwortung dem Leistungserbringer: Ist der tatsächliche Preis höher als der kalkulierte und vereinbarte Plan-Preis, so geht die Differenz zulasten des AFI, und umgekehrt.
- G6. Der Pauschale pro Arbeitsplatz für Leistungen der IKT-Grundversorgung und der Verrechnung von individuellen Leistungen werden die tatsächlichen Bezugsmengen zugrunde gelegt.
Erläuterungen: Die Verrechnung von Ist-Mengen ist gängige Praxis und überträgt die Mengenverantwortung dem Leistungsbezüger: Je grösser die Menge, die er bezieht, desto höher seine Kosten, und umgekehrt.

- G7. Für die IKT-Grundversorgung und Aufträge wird quartalsweise Rechnung gestellt.

Erläuterungen: Quartalsweise Rechnungen können von den Leistungserbringern zeitnah geprüft werden.

- G8. Das AFI verrechnet Leistungen der IKT-Grundversorgung an Kostenstellen.

Erläuterungen: Die Kostenstellen sind die organisatorischen Stellen des Leistungsbezugs. Die Kostenstellenleiterinnen und -leiter als Kostenverantwortliche müssen über die Kosten in ihrem Verantwortungsbereich informiert sein.

Zu den Kantons- und Fachapplikationen

- G9. Kantonsapplikationen werden grundsätzlich gemäss den Grundsätzen G2 bis G8 verrechnet.

Erläuterungen: Kantonsapplikationen werden wie Leistungen der IKT-Grundversorgung verrechnet. Davon ausgenommen ist der Grundsatz G1, weil der individuelle Nutzen einzelner Anwenderinnen und Anwender im Falle von Kantonsapplikationen sehr unterschiedlich ausfällt und nicht über eine Pauschale pro Arbeitsplatz verrechnet werden kann.

- G10. Weit verbreitete Kantonsapplikationen können zusammen mit der Pauschale für Leistungen der IKT-Grundversorgung verrechnet werden.

Erläuterungen: Kantonsapplikationen wie SAP-Personalanwendungen, von denen alle Mitarbeitenden profitieren, können – anstelle einer separaten Rechnung – zusammen mit der Rechnung für die Leistungen der IKT-Grundversorgung verrechnet werden.

- G11. Leistungen der IKT-Grundversorgung für den Betrieb einer Kantonsapplikation (z.B. Applikationsbetrieb, Serverinfrastruktur/RZ, Storage) werden vom AFI der für die Kantonsapplikation zuständigen Leistungsgruppe in Rechnung gestellt. Sie legt die verrechneten Kosten auf ihren Servicepreis um und verrechnet diesen den Leistungsbezügern weiter.

- G12. Die Verrechnung einer Fachapplikation liegt in der Verantwortung der zuständigen Direktion. Wenn eine Fachapplikation verrechnet wird, so ist eine Verrechnung gemäss den Grundsätzen G9 und G11 vorzunehmen.

Erläuterungen: Eine einheitliche Verrechnungspraxis aller IKT-Leistungen schafft Transparenz.

Zur Umsetzung

G13. Die IKT-Verrechnung gemäss den Grundsätzen G1 bis G12 wird für den kantonalen Finanzhaushalt grundsätzlich saldoneutral eingeführt.

Erläuterungen: Höhere Belastungen der Leistungsbezüger für Verrechnungen von IKT-Leistungen sollen nicht dazu führen, dass ihre anderen Ausgaben verdrängt werden. Deshalb geben Leistungserbringer zusätzliche Erträge aus der internen Verrechnung von IKT-Leistungen als Saldoerhöhungen an stärker belastete Leistungsbezüger weiter. Weitere Saldoverschiebungen sind zwischen Nutzniessern und Benachteiligten der erstmaligen Umsetzung der IKT-Verrechnung auszuhandeln.

Diese Ziele und Grundsätze zur IKT-Verrechnung werden im Dokument IKT-Verrechnungskonzept, Version V1.0, vom 9. Dezember 2020 detailliert beschrieben und begründet.

5. Umsetzung der IKT-Verrechnung

Einführungszeitpunkt

Das Gremium SDI hat an seiner Sitzung vom 11. November 2020 dem Antrag der Finanzdirektion zugestimmt, dass IKT-Leistungen nicht wie geplant bereits ab 2022, sondern erst ab 2023 gemäss den neuen Grundsätzen verrechnet werden. Dannzumal sollen alle Services – alte und neue – einheitlich nach neuen Grundsätzen verrechnet werden. 2022 hingegen werden die IKT-Leistungen noch einmal wie bisher verrechnet.

Gegen eine Einführung bereits ab 2022 sprechen folgende Gründe:

- Die Berechnung der Servicepreise in der IKT-Grundversorgung, die Ende Dezember 2020 vorliegen müssen, um Eingang in die Richtlinien und Weisung zum KEF 2022–2025 zu finden, müssten sich auf unzureichende Grundlagen abstützen, weil Services wie der Digitale Arbeitsplatz und UCC (Integration verschiedener Kommunikationsformen) zurzeit erst konzipiert werden.
- Die Erhebung und Abstimmung der Mengengerüste sowie die anschliessende Ermittlung und Festlegung der Servicepreise sind gemäss IKT-Verrechnungskonzept jeweils von Juni bis Dezember geplant. Eine Verkürzung der Zeitdauer von sieben auf einen Monat bis Ende 2020 lässt eine sorgfältige Planung von Mengen und Preisen nicht zu.
- Das Ziel der für die Leistungsgruppen saldoneutralen Einführung der IKT-Verrechnung (vgl. Grundsatz G13) erfordert Abklärungen über die Auswirkungen der neuen Verrechnung auf die einzelnen Leistungsgruppen sowie Absprachen zwischen den Direktionen und der Staatskanzlei. Die Zeit dafür steht bis zur Festlegung der KEF-Richtlinien im Zeitraum Februar/März 2021 jedoch nicht zur Verfügung.

Mit einer Umsetzung der IKT-Verrechnung ab 2023 kann auf die wiederholte Forderung des Kantonsrates nach einer Verrechnung des AFI-Aufwandes erst ein Jahr später als geplant eingegangen werden.

Datenbank als Voraussetzung

Die Verrechnung – insbesondere die quartalsweise Verrechnung an Kostenstellen (Grundsätze G7 und G8) – erfordert eine Datenbank für die Verwaltung der IKT-Betriebsmittel (CMDB), deren Aufbau aufwendig und erst vor Kurzem in Angriff genommen worden ist. Die Einführung der neuen IKT-Verrechnung steht also unter dem Vorbehalt, dass eine solche CMDB Anfang 2023 zur Verfügung steht.

Handbuch IKT-Verrechnung

Die Anwendung der Grundsätze wird in vielen Fällen noch eine Konkretisierung erfordern. Es ist vorgesehen, die Anwendung der Grundsätze in Projektgremien zu erarbeiten und in einem Handbuch IKT-Verrechnung festzuhalten.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Ziele und Grundsätze der IKT-Verrechnung werden gemäss Ziff. 4 der Erwägungen festgesetzt.

II. Die IKT-Verrechnung wird ab 2023 gemäss den neuen Grundsätzen umgesetzt.

III. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates, die Staatskanzlei, die Finanzkontrolle sowie an die Geschäftsprüfungskommission und die Finanzkommission des Kantonsrates.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli