



**Kantonale Verwaltung
Staatskanzlei und Staatsarchiv
Digitale Verwaltung und E-Government**

Geschäftsfall- bearbeitung im Kanton Zürich

**Franziska Moser und Bernhard Stüssi
27. Juli 2021**



Inhalt

1.	Ausgangslage	3
2.	Geschäftsfallbearbeitung heute	4
3.	Zentrale Erkenntnisse aus dem Projekt	5
4.	Zielbild Geschäftsfallbearbeitung	5
4.1.	Das Zielbild im Detail	6
4.2.	Zugang zur Geschäftsfalldossierablage	7
4.3.	Zukunftsfähigkeit des Zielbilds	8
5.	User-Sicht	8
6.	Zusammenfassung und nächste Schritte	9
6.1.	Was ändert das Zielbild im Kanton Zürich gegenüber heute?	9
6.2.	Referenzimplementierung und Standardisierung	9
Anhang		11
	Das Zielbild im Detail	11



1. Ausgangslage

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat am 25. April 2018 die Strategie «Digitale Verwaltung» festgesetzt. Sie zeigt auf, wie die Verwaltung die digitale Entwicklung mitgestalten und die Chancen der Digitalisierung nutzen will. Teil der Strategie ist ein Impulsprogramm mit Digitalisierungsvorhaben, die z. B. die notwendigen rechtlichen oder technischen Grundlagen schaffen oder von der Öffentlichkeit stark nachgefragte Leistungen umsetzen. Impulse sind aber auch für Vorhaben geplant, die die direktionsübergreifende Zusammenarbeit und Geschäftsabwicklung ermöglichen bzw. erleichtern. Zu diesen Vorhaben gehört das Projekt IP6.6 «Koordinierte Ausbreitung der verwaltungsinternen elektronischen Geschäftsabwicklung».

Im Projekt wurde eine Einführungsstrategie erarbeitet, und es wurden die Grundlagen für die Umsetzungsplanung geschaffen. Von einer koordinierten Ausbreitung, wie sie in der Projektbeschreibung steht, ist die kantonale Verwaltung aber noch weit entfernt, weil es noch keine abschliessende Übersicht über alle bestehenden IT-Applikationen und Geschäftsfallbearbeitungssysteme gibt. Auch der Geltungsbereich der verwaltungsinternen Geschäftsabwicklung ist noch nicht abschliessend definiert: In welchen Geschäftsprozessen bzw. in welchen Prozessschritten sollen Geschäftsabwicklungssysteme sinnvollerweise zum Einsatz kommen? In welchem Verhältnis stehen diese zu fachspezifischen Besonderheiten, die immer wieder zu Neubeschaffungen von «fachspezifischen» oder «fachspezifisch angepassten» Geschäftsabwicklungssystemen führen? Voraussetzung für eine koordinierte Ausbreitung der verwaltungsinternen elektronischen Geschäftsabwicklung ist ein gemeinsames Verständnis der Querschnittsthemen Informationsverwaltung, Geschäftsarchitektur, IKT-Management und Arbeitsorganisation.

Mit den Arbeiten im Projekt IP6.6 wurden die obigen Fragen beantwortet. Es wurden Kriterien zur Beurteilung des Verhältnisses zwischen Fachapplikation und Geschäftsfallabwicklungssystem definiert. Mit einem Architektur-Zielbild zur Geschäftsfallbearbeitung wurde der Geltungsbereich von Geschäftsabwicklungssystemen geklärt. Zudem wurde die theoretische Grundlage für eine zukunftssträchtige elektronische Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungsstellen, die auch die zunehmend datenorientierte Arbeitsweise unterstützt, geschaffen.

Das Zielbild sowie die zentralen Ergebnisse und Erkenntnisse des Projekts IP6.6 werden im vorliegenden Bericht beschrieben.

Auftraggeberin des Projekts ist die Staatskanzlei, dessen Umsetzung erfolgt in Zusammenarbeit mit dem Staatsarchiv sowie Experten der ti&m AG.



2. Geschäftsfallbearbeitung heute

Das Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG) sowie die Verordnung über die Informationsverwaltung und -sicherheit (IVSV) regeln die Anforderungen an das Ordnungssystem für die Geschäftsfallbearbeitung. Die IVSV legt fest, dass die Geschäftsabwicklung in Dossiers zu erfolgen hat und diese in elektronischer Form zu führen sind. Ausnahmen bedürfen einer jährlich der vorgesetzten Stelle oder der Aufsichtsbehörde abzuliefernden Begründung.

Das IDG verpflichtet öffentliche Organe dazu, ihre Informationen so zu verwalten, dass das Verwaltungshandeln nachvollziehbar und die Rechenschaftsfähigkeit gewährleistet ist, d. h., dass jederzeit Auskunft über den Stand eines Geschäfts zu einem bestimmten Zeitpunkt geben werden kann.

In der Umsetzung dieser Vorgaben sind die Verwaltungseinheiten frei. In der Konsequenz ist die Umsetzung in den verschiedenen Verwaltungseinheiten sehr heterogen. Was vielen Stellen gemein ist, ist das Zusammenspiel von Dossierablage und Fachapplikationen. Oft werden die Geschäftsfälle – gesteuert durch eine Fachlogik – in einer Fachapplikation bearbeitet und in derselben Fachapplikation auch die Geschäftsfalldossiers geführt.

Weil die Dossiers den beschriebenen Anforderungen von IDG und IVSV genügen müssen, bestehen diese Fachapplikationen üblicherweise zu einem grossen Teil aus einer hochverfügbaren und desasterfähigen Datenbank, an die eine vergleichsweise kleine Fachlichkeit gekoppelt ist. Die für eine Neubeschaffung oder einen Ersatz zur Verfügung stehenden Mittel müssen grösstenteils für die zugrundeliegende – an sich generische – Infrastruktur, die nichts mit der Fachlichkeit zu tun hat, verwendet werden. Wo eigentliche Geschäftsverwaltungssysteme eingesetzt werden, können diese meist weder mit den Fachapplikationen noch mit ihren Pendanten bei Partnerstellen kommunizieren. Diese Art der Geschäftsfallbearbeitung verursacht einen grossen administrativen Aufwand zulasten der Fachlichkeit und bindet Ressourcen in «fachfremden» Kostenstellen.

Nicht zuletzt ist die Ablieferung von Unterlagen aus vielen verschiedenen Applikationen und Ablagen an das Staatsarchiv für die Verwaltungseinheiten aufwendig, da für jede einzelne «Datenquelle» eine eigene Lösung gefunden werden muss.



3. Zentrale Erkenntnisse aus dem Projekt

Die in Kapitel 2 erwähnten gesetzlichen Bestimmungen regeln in ihrem Geltungsbereich die Geschäftsfallbearbeitung einheitlich und stellen so gewissermassen einen Mindeststandard dar. Es bietet sich in diesem Bereich ganz besonders an, gemeinsame Lösungen zu suchen. Die fachlichen Aufgaben der einzelnen Organisationseinheiten hingegen sind in jeweils eigenen Erlassen definiert. Entsprechend haben die einzelnen Stellen sehr spezifische Anforderungen an ihre Fachapplikationen; das Synergiepotenzial ist hier gering.¹ Gefragt ist eine Lösung, die den Organisationseinheiten sowohl eine effiziente und transparente Zusammenarbeit ermöglicht als auch die bestmöglichen organisatorischen und technischen Voraussetzungen zur Erfüllung ihrer fachlichen Aufgaben bietet.

Das in IP6.6 erarbeitete Zielbild ist eine solche Lösung. Es sieht vor, das in Kapitel 2 geschilderte Missverhältnis zwischen Fachapplikation und Geschäftsfallablage positiv umzukehren: Die für die Beschaffung oder den Ersatz einer Fachapplikation zur Verfügung stehenden Mittel sollen möglichst weitgehend für die Fachlichkeit eingesetzt werden, während für die praktisch überall zugrundeliegende Datenbankinfrastruktur auf generische Produkte zurückgegriffen wird. Vom so erzielten Skaleneffekt profitieren die beschaffende Verwaltungseinheit und die betreffende Direktion gleichermaßen – und letztlich alle, die in der kantonalen Verwaltung tätig sind oder in irgendeiner Weise mit ihr zu tun haben. IP6.6 empfiehlt dabei ausdrücklich keine Ein-Produkt-Strategie, sondern setzt auf Standardisierung und Quelloffenheit. Dies verhindert die Abhängigkeit von einem einzelnen Hersteller, fördert die Innovation und erhöht die zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben der kantonalen Verwaltung nötige Flexibilität.

4. Zielbild Geschäftsfallbearbeitung

Basierend auf den in Kapitel 3 genannten Erkenntnissen hat das Projektteam ein Architektur-Zielbild für die Geschäftsfallbearbeitung im Kanton Zürich erarbeitet. Das Zielbild sieht vor, dass die generischen Bereiche der laufenden und ruhenden Ablage ebenso wie die

¹ Ein beträchtliches Synergiepotenzial besteht auf fachlicher Ebene, z. B. durch die Verwendung derselben Fachapplikation in für dieselben Aufgaben zuständigen Verwaltungseinheiten in verschiedenen Kantonen und auf anderen föderalen Ebenen. Dieses Synergiepotenzial wird vielerorts – aus Effizienzgründen oder aufgrund übergeordneter Bestimmungen – bereits genutzt, was der Zielbildkonformität nicht entgegensteht und selbstverständlich weiterhin möglich sein soll und muss.

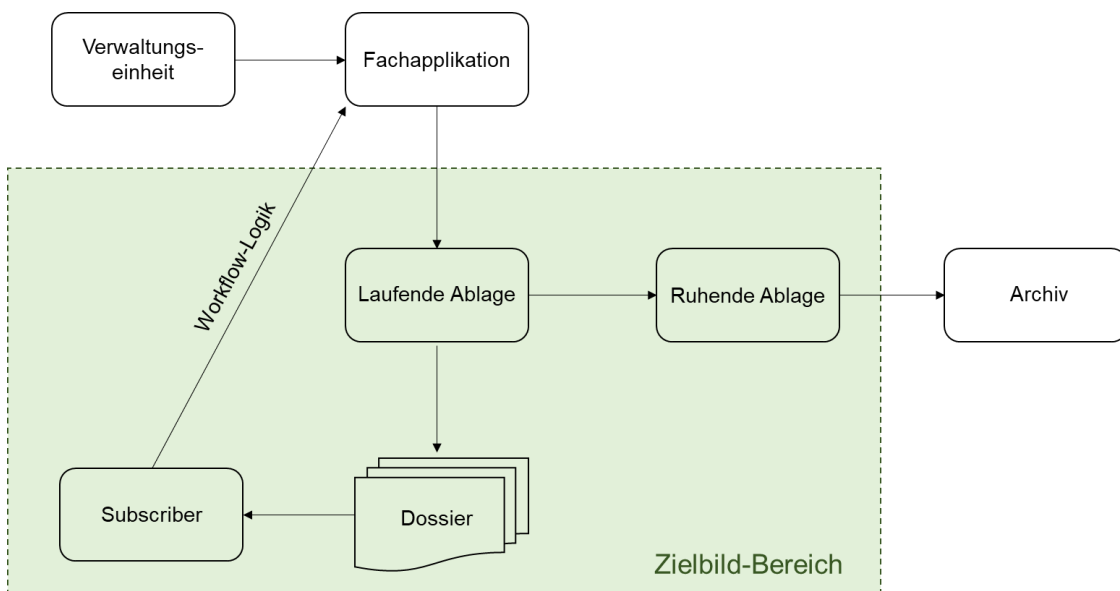
Workflow-Logik gekapselt und standardisiert für eine Vielzahl von Fachapplikationen betrieben werden können. Es sollen in der kantonalen Verwaltung nur noch so viele standardisierte Geschäftsfalldossierablagen wie nötig, aber so wenige wie möglich betrieben werden.

4.1. Das Zielbild im Detail

Das Zielbild beschreibt verschiedene Elemente im Gesamtprozess der Geschäftsfallbearbeitung, begonnen bei der Verwaltungseinheit, die über eine Fachapplikation alle geschäftsrelevanten Elemente² in ein Dossier in der laufenden Ablage legt. Dank Standardisierung können einerseits ganz unterschiedliche Fachapplikationen an die Geschäftsfalldossierablage angebunden werden, andererseits können beliebig viele Verwaltungseinheiten dieselbe Ablage mitbenutzen. Eine gemeinsame Workflow-Logik erlaubt es, verschiedene Geschäftsprozesse zu modellieren und in die Applikationslandschaft zu integrieren.

Die Aktenablieferung an das Staatsarchiv wird stark vereinfacht. Alle geschäftsrelevanten Dossiers einer Verwaltungseinheit liegen an einem Ort und werden nach Abschluss des Geschäfts von dort in die zugehörige ruhende Ablage verschoben. Diese wiederum verfügt über eine standardisierte Schnittstelle zur Erzeugung von Ablieferungspaketen.

Abbildung: Grafische, vereinfachte Darstellung des Zielbilds



² Dabei kann es sich um Dokumente aller Art, aber auch um strukturierte Daten handeln (vgl. Abschnitt 4.3.).



Die Standardisierung umfasst den in der Abbildung grün dargestellten Bereich. Dieser Bereich soll von so vielen Verwaltungseinheiten wie sinnvoll und möglich gemeinsam betrieben werden (und nicht mehr für jede Fachapplikation einzeln).

Die Fachanwendungen sind über standardisierte Schnittstellen mit der laufenden Ablage verbunden und können ansonsten von der Verwaltungseinheit nach den fachlichen Bedürfnissen frei eingesetzt und gestaltet werden.³ Die erwähnte Workflow-Logik soll als optionaler Service zentral angeboten werden. Wird dieser in Anspruch genommen, muss die Fachapplikation auch die Benachrichtigung über einen standardisierten Subscriber erlauben. Entscheide über Geschäftsprozesse werden immer in letzter Instanz durch die Fachapplikation getroffen, wobei Steuerung und Kontrolle dieser Prozesse weiterhin der betreffenden Verwaltungseinheit obliegen.

In den Projektunterlagen ist das Zielbild grafisch detaillierter und mit einer ausführlichen Beschreibung verfügbar (siehe Anhang), unter anderem sind darin die Konformität zu IDG und IVSV, die Details zur Führung von Dossiers und zum Umgang mit Daten im Zielbild erläutert.

4.2. Zugang zur Geschäftsfalldossierablage

Im Normalfall wird der Zugang zur standardisierten Geschäftsfallablage über eine Fachapplikation erfolgen. Die Geschäftsrelevanz eines Prozessschritts, eines Zwischenergebnisses, eines Dokuments oder eines Entscheids wird in der Fachapplikation beurteilt. Wird etwas als geschäftsrelevant beurteilt, wird ein entsprechender Beitrag im Geschäftsfalldossier abgelegt.

Die standardisierte Geschäftsfallablage hat ein eigenes Benutzerinterface und kann ohne Fachapplikation betrieben werden. Dadurch ist der manuelle Betrieb auch ohne Fachapplikation sichergestellt, d. h., die standardisierte Geschäftsfallablage kann selbst ohne Fachapplikation genutzt werden.

Wie die Benutzeroberfläche idealerweise ausgestaltet wird, ist im weiteren Projektverlauf zu definieren. Die Benutzeroberflächen der Fachapplikationen sind in einem ersten Schritt vom Zielbild gemäss Abschnitt 4.1. nicht betroffen, werden allenfalls aber angepasst werden müssen, wenn Fachapplikationen an die standardisierte Ablage angebunden werden.

³ So schliesst die Zielbild-Konformität z. B. in keiner Weise die Einhaltung von (fachlichen) Industriestandards oder Vorgaben gemäss Spezialgesetzen aus.



4.3. Zukunftsfähigkeit des Zielbilds

Die datenorientierte Arbeitsweise ist der Schlüssel für viele Verbesserungen an den Dienstleistungen der Verwaltung bei Schnittstellen, Bearbeitung und Rechtskonformität. Die entscheidende Grundlage für eine datenorientierte Arbeitsweise ist ein digitales Dossier, das in der standardisierten Geschäftsfallablage gehalten wird und Schnittstellen zu den Fachapplikationen unterstützt. Idealerweise werden neue Geschäftsfälle auch über strukturierte Daten initiiert, die über ein Onlineformular oder über eine Maschinenschnittstelle in die Fachapplikation gelangen.

Das Zielbild sieht vor, dass auch Datenströme aus der Fachapplikation im Geschäftsfalldossier abgelegt werden können. Strukturierte Daten⁴ werden im Zeitpunkt, in dem sie als neuer Beitrag in das Dossier gelegt werden, mit einer menschenlesbaren Repräsentation (z. B. als PDF) ergänzt. Dadurch können Dossiers jederzeit auch bei einem Ausfall von Fachapplikationen im Sinn eines Notbetriebs gelesen werden.

Dokumentenmanagementsysteme mit Fokus auf die Versionierung einzelner Dokumente werden langfristig eine untergeordnete Rolle spielen, aber nicht ganz verschwinden. Weil Servicekundinnen und -kunden digitale Dienstleistungskanäle mehr und mehr annehmen werden, werden sie dadurch vermehrt strukturierte Daten anstelle von Dokumenten liefern.

Das Zielbild ist für dieses Szenario gerüstet, ebenso wie es weiterhin Dokumente⁵ verarbeiten kann, die in der Verwaltung auch künftig vorkommen werden.

5. User-Sicht

Für Mitarbeitende der Verwaltung ändert sich durch die Implementierung des Zielbilds in ihrer Organisationseinheit hinsichtlich ihrer fachlichen Aufgaben nichts. Sie können die bestehenden Fachapplikationen weiterhin verwenden. Werden die Fachapplikationen (im Hintergrund) an eine laufende Ablage gemäss Zielbild angebunden, erhöhen sich die Arbeitseffizienz und die Übersichtlichkeit. Ein Geschäftsfalldossier enthält dann sämtliche relevanten Informationen, unabhängig von deren Quelle. Die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung verbessert sich, je mehr Verwaltungseinheiten ihre IT-Landschaft am einheitlichen Standard ausrichten.

Bevölkerung und Wirtschaft werden ebenfalls von der Umsetzung des Zielbilds profitieren. Sie dürfen von der Verwaltung effizientere, transparentere und günstigere Dienstleistungen erwarten. Mit dem Zielbild werden sie nicht direkt zu tun haben. Bestehende Services wie ZHweb, ZHservices, Onlineformulare und -schalter usw. bilden weiterhin die Schnittstellen.

⁴ Fachspezifische Daten aus der Fachapplikation sowie beschreibende Metadaten.

⁵ Digital erstellte Dokumente oder Scans von Papierdokumenten.



6. Zusammenfassung und nächste Schritte

6.1. Was ändert das Zielbild im Kanton Zürich gegenüber heute?

- Der Bereich der Geschäftsfallablage wird standardisiert und soweit möglich von zentraler Stelle als hochverfügbarer und ausfallsicherer Service für die Organisationseinheiten angeboten. Die Organisationseinheiten können ihre Ressourcen vermehrt für die eigenen fachlichen Erfordernisse einsetzen.
- Dies führt zu einer klaren und effizienten Aufgabenteilung: Die Organisationseinheiten sind weiterhin für ihre Fachapplikationen und die korrekte Informationsverwaltung in ihrem Bereich verantwortlich, während Beschaffung, Betrieb und Wartung der gemeinsamen Basisinfrastruktur der Informationsverwaltung zentral sichergestellt werden.
- Auch strukturierte Daten werden im Geschäftsfalldossier abgelegt, wo sie sowohl für die Fachapplikationen zur Bearbeitung als auch in direkt menschenlesbarer Form zur Verfügung stehen.
- Die Übergabe von Geschäftsfalldossiers an das Staatsarchiv wird stark vereinfacht.
- Die Zusammenarbeit über die Grenzen von Organisationseinheiten hinweg wird vereinfacht, da künftig alle Einheiten auf der standardisierten Geschäftsfallablage arbeiten.
- Damit wird eine Ein-Standard-Strategie verfolgt, nicht eine Ein-Produkt-Strategie.

6.2. Referenzimplementierung und Standardisierung

Das in IP6.6 erarbeitete Zielbild soll nach und nach in der kantonalen Verwaltung verwirklicht werden. Die erste Implementierung soll im Rahmen eines Folgeprojekts zu IP6.6 stattfinden und als Referenz für weitere Beschaffungsvorhaben dienen. Im Fokus stehen Systeme, die ohnehin am Ende ihres technischen und/oder buchhalterischen Lebenszyklus stehen und ersetzt werden müssen. Unter Umständen werden mehrere Referenzimplementierungen gleichzeitig realisiert. Die Federführung beim Folgeprojekt wird die Staatskanzlei haben; das Amt für Informatik und das Staatsarchiv beteiligen sich an der Projektgruppe. Zudem sind Vertreterinnen und Vertreter der als «First Adopter» agierenden Organisationseinheit miteinbezogen. Organisationseinheiten, die sich für eine Beteiligung am Folgeprojekt interessieren oder Fragen dazu haben, sind gebeten, sich mit der Projektgruppe in Verbindung zu setzen.



Parallel zur Referenzimplementierung wird die Standardisierung über die kantonal-zürcherische Verwaltung hinaus angestrebt. Es soll mittel- bis längerfristig ein eCH-Standard geschaffen werden, weshalb im Rahmen von IP6.6 bereits Vorabklärungen getroffen wurden.



Anhang

Das Zielbild im Detail

Zielbild Elektronische Geschäftsfallbearbeitung im Kanton ZH
Stand 2020-11-11-0930

