

Sitzung vom 25. Januar 2023

82. Anfrage (RRB 1331: Digitalisierung und digitale Transformation)

Die Kantonsräte André Müller, Uitikon, Christian Schucan, Uetikon a. S., und Farid Zeroual, Adliswil, haben am 7. November 2022 folgende Anfrage eingereicht:

Der Regierungsrat hat mit seinem Beschluss 1331 «Digitalisierung und digitale Transformation» die zusätzlichen Mittel von 20 Mio Franken und 95,55 Vollzeitstellen ausgewiesen. Damit beabsichtigt der Regierungsrat seine Verwaltung in eine «offene, digital vernetzte Organisation, die sowohl nach innen als auch nach aussen bedürfnisgerecht, sicher und durchgängig digital agiert», zu wandeln. Der Regierungsrat stellt dieses Vorhaben unter den Leitsatz «gemeinsam digital unterwegs», die Verwaltung handelt nach aussen «digital first» und nach innen «digital only».

Es stellen sich dem geneigten Leser – trotz oder gerade wegen der Länge des RRB 1331 – aber noch einige Fragen, die wir den Regierungsrat ersuchen, zu beantworten.

1. Was bedeutet für den Regierungsrat «Erfolg» in der Umsetzung der Digitalisierung und digitalen Transformation? Hat er sich zeitliche Vorgaben gemacht, gedenkt er die Kundenzufriedenheit der Bevölkerung zu messen?
2. In der Privatwirtschaft werden Prozesse digitalisiert, damit diese schneller, einfacher, risikoarmer, effizienter und skalierbarer umgesetzt werden können und somit eine Digitalisierungsdividende anfällt. Wie sollen diese Fortschritte gemessen werden und hat sich der Regierungsrat über die Digitalisierungsdividende des Kantons Zürich Gedanken gemacht? Wie hoch könnte diese ausfallen, wann fällt diese an und wann und in welcher Form wird diese an die Steuerzahler zurückgegeben?
3. Hat sich der Regierungsrat überlegt, wie lange er für diese digitale Transformation braucht? Wann, denkt der Regierungsrat, sind 90% der Ziele umgesetzt?
4. Dem geneigten Leser ist aufgefallen, das neben den digitalen auch analoge Prozesse beibehalten werden («digital first» nach aussen). Hat der Regierungsrat einen Zeitplan, bis wann er die analogen Prozesse grösstenteils abschaffen will? Und wenn nein, wieso nicht?
5. Die Verwaltung scheint einen grossen Teil der Digitalisierungsentwicklung selber zu machen. Hat der Regierungsrat Alternativen im Sinne von «make or buy» geprüft? Wenn ja, welche Teile werden ein-

- gekauft, wenn nein, warum denkt der Regierungsrat, dass die Verwaltung diese am besten selbst bereitstellt?
6. Grundsätzlich sind Abgaben für Dienstleistungen des Staates auf Gesetzesstufe festzulegen (Art 126 Verfassung des Kantons Zürich). Es ist davon auszugehen, dass mit der Zeit digitale Dienstleistungen kostengünstiger bereitgestellt werden können.
 - a. Wird der Regierungsrat die Entstehungskosten für die Abgaben für Dienstleistung in die Preisgestaltung einbeziehen? Wenn ja, wie? Wenn nein, warum nicht?
 - b. Kann davon ausgegangen werden, dass verschiedene hohe Abgaben für eine Dienstleistung in digitaler (tiefer) und nicht digitaler (höher) Form veranschlagt werden? Wenn ja, wann? Wenn nein, wie kann der Regierungsrat dies rechtfertigen?
 - c. Gedenkt der Regierungsrat pekuniäre Anreize zu setzen, damit die Bevölkerung auch im Aussenverhältnis von «digital first» zu «digital only» wechselt? Wenn ja, wann? Wenn nein, wieso nicht?
 7. Wie viele der 95,55 Stellen sind befristet? Falls keine der Stellen befristet sind, weshalb und mit welcher Begründung?
 8. Im Mittelbedarf werden 42 Stellen mit Aufbaucharakter und Querschnittsaufgaben ausgewiesen.
 - a. Gehen wir recht in der Annahme, dass Querschnittsaufgaben der Sicherstellung von direktionalen Vorhaben und fachlichem Wissen dienen und so zu Synergien in den Direktionen führen sollen und damit langfristig gebraucht werden?
 - b. Wenn ja, wieviele Stellen bedienen Querschnittsaufgaben und wie viele Stellen haben Aufbaucharakter?
 - c. Hat der Regierungsrat in Erwägung gezogen, anstatt Stellen intern zu besetzen, die Leistung über externe Spezialisten zu beziehen?
 - d. Wieso plant der Regierungsrat mit neuen Stellen, anstelle einer Umlagerung von bestehenden Stellen und Mitarbeitenden, welche ihren Fachbereich bereits bestens kennen?
 9. Die uneinheitliche und fehleranfällige Benutzerverwaltung über diverse Systeme wurde von der Finanzkontrolle schon mehrfach hervorgehoben. Kann davon ausgegangen werden, dass eine einheitliche und umfängliche Authentisierung und Autorisierung, die zentral verwaltet und vergeben wird, prioritär ausgerollt werden wird?
 10. Welche Strategie verfolgt der Regierungsrat bezüglich Cloud Computing? Ist davon auszugehen, dass die Clouds grundsätzlich im Kanton Zürich / der Schweiz gehostet werden sollen oder werden auch ausländische Lösungen in Betracht gezogen? Gibt es eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen oder dem Bund, um ein schweizweites Cloud Hosting Konzept zu erstellen und umzusetzen?

II. Der Kanton Zürich ist ein attraktiver Arbeitgeber, er stellt sichere Arbeitsplätze mit guter Bezahlung und weiteren Leistungen zur Verfügung. Damit steht er – vor allem im Bereich IT- in direkter Konkurrenz zur Privatwirtschaft. Was unternimmt der Regierungsrat, damit kein «crowding-out» vom Staat entsteht und die Preisspirale für entsprechende Fachkräfte nicht zusätzlich angeheizt wird?

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage André Müller, Uitikon, Christian Schucan, Uetikon a. S., und Farid Zeroual, Adliswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–3:

Der Regierungsrat hat 2018 die Strategie Digitale Verwaltung festgesetzt und darin das Leitbild verankert, wonach die kantonale Verwaltung eine offene, digital vernetzte Organisation ist, die sowohl nach innen als auch nach aussen bedürfnisgerecht, sicher und durchgängig digital agiert (Strategie Digitale Verwaltung 2018–2023, RRB Nr. 390/2018). Die Umsetzung der Strategie erfolgte in einem ersten Schritt mit einem Impulsprogramm. Dieses umfasste sowohl Umsetzungsprojekte als auch Massnahmen zur Vorbereitung und Entwicklung von Grundlagen und neuen Projekten mit strategischer Bedeutung sowie zur Förderung des Kulturwandels. Mit Beschluss Nr. 1362/2021 hat der Regierungsrat das damit Erreichte dokumentiert und für die Fortführung der Umsetzung fünf strategische Initiativen festgelegt.

Der Kanton hat in den letzten Jahren erfolgreich in Grundversorgung und digitale Anwendungen investiert und den Nutzenden dadurch die Ausübung von Rechten und Pflichten (z. B. die Einreichung der Steuererklärung, das Beantragen eines Passes, das elektronische Baugesuch) erleichtert. Auch in ihren internen Abläufen ist die kantonale Verwaltung digitaler geworden (RRB Nr. 1362/2021). Die zusätzlichen Mittel gemäss RRB Nr. 1331/2022 verstärken und beschleunigen diese Entwicklung.

«Erfolg» bei der Umsetzung der Digitalisierung und der digitalen Transformation bedeutet für den Regierungsrat, dass die kantonale Verwaltung sich dem Leitbild entsprechend weiterentwickelt. Dies geschieht durch die Schaffung der dafür notwendigen Rahmenbedingungen, eine konsequente Orientierung an den Bedürfnissen der Anspruchsgruppen, organisatorische Veränderungen sowie den zielgerichteten, sicheren und konsequenten Einsatz von technischen Möglichkeiten.

Mit Investitionen in die digitale Transformation verspricht sich die Verwaltung höhere Qualität, Effektivität und Effizienz. Auf der technischen Ebene bedeutet dies unter anderem, dass Prozesse automatisiert und vereinfacht werden. Die «Digitalisierungsdividende» fällt entsprechend indirekt an: Mit der Investition wird ein grösserer Output mit einer höheren Qualität erzeugt. Dies bedeutet, dass mit zunehmender Arbeitsmenge unter Umständen keine zusätzlichen Personalkosten entstehen. Es ist zu erwarten, dass die Digitalisierung langfristig zu einem geringeren Stellenbedarf führt. Dies trägt zu einer effizienten Verwendung der staatlichen Mittel bei.

Bei der digitalen Transformation der Verwaltung handelt es sich um einen dauerhaften Prozess. Die Möglichkeiten zur Digitalisierung entwickeln sich fortwährend weiter und Betriebsprozesse, Geschäftsmodelle sowie die Interaktion mit Nutzerinnen und Nutzern verändern sich stetig. Fortschritt und Reife dieser Entwicklung können mit den Controllinginstrumenten der laufenden Programme in der gesamten Verwaltung sowie den Projektberichten von direktionalen Vorhaben erfasst werden. Konzeptionell arbeitet das Gremium Steuerung Digitale Verwaltung und IKT zurzeit an einem Cockpit Digitale Verwaltung, um mit diesem zu ermöglichen, dass strategisch relevante Kennzahlen transparent dargelegt werden.

Zu Frage 4:

Bei der Gestaltung von Behördenleistungen stehen Einfachheit, Zugänglichkeit und Sicherheit im Vordergrund (RRB Nr. 1362/2021). Die Verwaltungsbehörden sind grundrechtlich verpflichtet, den Zugang zu ihren Dienstleistungen für alle Nutzerinnen und Nutzer bestmöglich zu gewährleisten. Analoge Kanäle sind auch weiterhin unverzichtbar, um alle Anspruchsgruppen zu erreichen und teilhaben zu lassen. Eine Abschaffung der analogen Prozesse im Kontakt der Verwaltungsbehörden nach aussen ist aus diesem Grund nicht angezeigt. Die Verwaltungsbehörden sind aber aufgefordert, mit nutzerfreundlichen Angeboten und technischer Ausgestaltung ihrer Leistungen darauf hinzuwirken, dass sich die elektronische Abwicklung von Behördenleistungen als attraktiv erweist. Analoge Kanäle sollen in die digitale Leistungserbringung eingebunden und die internen Verwaltungsabläufe effizient digital gestaltet werden. Verschiedene Beispiele in der jüngsten Vergangenheit haben auch verdeutlicht, dass gewisse analoge Prozesse für eine funktionierende öffentliche Verwaltung aus Sicherheitsgründen beibehalten werden müssen. In einer Gesamtwürdigung erweist es sich als verfrüht, Behördenleistungen ausschliesslich elektronisch anzubieten.

Zu Frage 5:

Der Kanton hat Prinzipien, Standards und Vorgaben für die Umsetzung von IT-Vorhaben definiert. Er verfolgt dabei eine opportunistische Sourcing-Strategie und entscheidet fallbezogen über die Frage «make or buy». Als Grundsatz ist in den Architekturprinzipien dazu die folgende Handhabung verankert: Wiederverwenden vor Kauf vor Eigenentwicklung («reuse before buy before make»). Erst wenn im Einzelfall eine Wiederverwendbarkeit nicht möglich oder sinnvoll ist, wird ein Kauf geprüft; eine Eigenentwicklung kommt nur subsidiär in Betracht.

Zu Frage 6:

Die Gebühren sind nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu bemessen, unabhängig von der Form der Dienstleistung. Es gilt insbesondere der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (Art. 122 Abs. 2 Kantonsverfassung [LS 101] und § 2 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [LS 611]). Grundsätzlich ist eine Vollkostendeckung anzustreben. Soweit keine andere Regelung gilt, werden die Gebühren im Einzelfall nach der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden (LS 682) bemessen. Finanzielle Anreize sind dem Verwaltungsgebührenrecht fremd und können in einem Spannungsverhältnis zum Gleichbehandlungsgebot stehen. Vielmehr fördert die Verwaltung mit nutzerfreundlichen Angeboten und einem optimalen Kundenerlebnis, dass sich Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen dafür entscheiden, möglichst durchgängig digital mit dem Kanton zu interagieren.

Zu Frage 7:

Die Stellen sind nicht befristet. Diese zusätzlichen Mittel sind ein erster wichtiger Schritt, um die digitale Transformation der kantonalen Verwaltung ganzheitlich anzugehen. Dabei geht es um einen fortlaufenden Prozess, in dem das bestehende Angebot laufend verbessert und auf sich ändernde Bedürfnisse und Anforderungen angepasst wird. Dafür braucht es einen Ansatz, der weg von blossen Impulsen oder einzelnen Projekten hin zu Stabilisierung sowie zu nachhaltiger und effizienter Zusammenarbeit führt. Die unbefristeten Mittel sind Voraussetzung dafür, die digitale Transformation dauerhaft und nachhaltig zu gestalten sowie qualitativ hochstehende und an den Bedürfnissen der Nutzenden ausgerichtete Leistungen anzubieten (RRB Nr. 1362/2021).

Zu Fragen 8a und b:

Die Umsetzung der Strategie Digitale Verwaltung setzt voraus, dass die kantonale Verwaltung gemeinsam rechtliche, organisatorische und technische Rahmenbedingungen erarbeitet. Dazu braucht es sowohl dezentrale Vorhaben in den Direktionen und der Staatskanzlei als auch eine übergreifende und abgestimmte Entwicklung. Die bewilligten 42 Stellen sind für Querschnittaufgaben vorgesehen. Für diese Aufgaben

bedarf es eine Zeit des Aufbaus, der Stabilisierung und der betrieblichen Pflege sowie der Weiterentwicklung im laufenden Betrieb.

Zu Fragen 8c und d:

Der Regierungsrat hat verschiedene Optionen für die Beschaffung der benötigten Mittel zur Erfüllung der anstehenden Aufgaben geprüft. Bei Querschnittsaufgaben der Digitalisierung und digitalen Transformation ist eine vollständige Auslagerung an Dritte nicht sinnvoll. Vielmehr ist es sehr wichtig, dass das fachliche Wissen intern aufgebaut wird und erhalten bleibt. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Organisation intern über die notwendigen Kompetenzen verfügt, um Entscheidungen über ihre Weiterentwicklung zu treffen, damit die Veränderung nachhaltig erfolgen kann. Internes Fachwissen ist auch eine Voraussetzung dafür, dass Leistungen von externen Fachpersonen sachgerecht angefordert und in die Organisation eingebunden werden können. Die Verwaltung wird auch in Zukunft mit externen Fachexpertinnen und Fachexperten sowie Dienstleisterinnen und Dienstleistern zusammenarbeiten, soweit sich dies für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben als sachgerechte und effiziente Lösung erweist.

Die Umlagerung von bestehenden Stellen würde zu einer Verzichtsplanung in anderen Aufgabenbereichen führen, was nicht Bestandteil von RRB Nr. 1331/2022 ist. Die zusätzlichen Stellen werden mit Personen besetzt, die über zusätzliches Fachwissen verfügen, das bis anhin in der Verwaltung noch nicht ausreichend vorhanden ist. Auch aus diesem Grund kommt eine Umlagerung nicht infrage.

Zu Frage 9:

Der Kanton hat die Ambition, eine sichere, stabile und zeitgemässe digitale Infrastruktur bereitzustellen und zu betreiben. In der strategischen Initiative IKT-Infrastruktur werden technische Aspekte, die Querschnitt- und Innovationscharakter für die Umsetzung der digitalen Verwaltung haben, gemeinsam erforscht, pilotiert und realisiert. Teil dieser strategischen Initiative ist auch das Handlungsfeld «Authentisierung und Autorisierung» (RRB Nr. 1331/2022). Nutzerinnen und Nutzer sollen sich bei den kantonalen Leistungsbezügen homogen registrieren und anmelden können.

Die Authentisierung und Autorisierung wurden im Rahmen der Umsetzung des IKT-Programms überarbeitet und für die IKT-Grundversorgung und Kantonsapplikationen vereinheitlicht, zentralisiert und um die Fähigkeit des «Single-Sign-Ons» erweitert. Die Authentisierung und Autorisierung von Fachapplikationen liegen in der Verantwortung der Direktionen und der Staatskanzlei. Gegenwärtig arbeitet der Kanton unter Berücksichtigung der Entwicklungen auf Bundesebene auch am Vorhaben einer E-ID für den Kanton Zürich (E-ID ZH).

Zu Frage 10:

Der Kanton Zürich verfolgt eine Hybrid-Cloud-Strategie. Die Erweiterung bestehender On-Premises-Anwendungen durch kantonseigene Cloud-Lösungen und Public-Cloud-Dienste soll eine flexible, skalierbare, sichere und leistungsstarke Infrastruktur sicherstellen. Der Hybrid-Cloud-Ansatz schafft die Möglichkeit, unter Einhaltung der Vorgaben im Bereich Datenschutz und Informationssicherheit die Vorteile der Cloudtechnologie nutzen zu können.

Der Regierungsrat hat den Einsatz von Cloud-Lösungen in der kantonalen Verwaltung geprüft und mit Beschluss Nr. 542/2022 den Einsatz der Cloud-Lösung M365 in der kantonalen Verwaltung für alle der IKT-Strategie unterstehenden Organisationseinheiten zugelassen sowie die Stelle einer oder eines Cloud-Sicherheitsbeauftragten geschaffen. Die Allgemeinen Nutzungsrichtlinien M365 legen fest, für welche Datenkategorien die einzelnen M365-Lösungen genutzt werden können. Für den Einsatz von Cloud-Lösungen anderer Anbietenden müssen die Direktionen und die Staatskanzlei wiederum eine umfassende Informationssicherheits- und Datenschutzprüfung vornehmen.

Bund und Kantone arbeiten eng zusammen bei Aufbau und Steuerung der «Digitalen Verwaltung». Der Bundesrat und die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen haben zu diesem Zweck per 1. Januar 2022 die Zusammenarbeitsorganisation «Digitale Verwaltung Schweiz» geschaffen. Die Abstimmung zu den Entwicklungen im Bereich der Cloudtechnologie zwischen Bund und Kantonen ist eng. Ein schweizweites Cloud-Hosting-Konzept liegt aber noch nicht vor. Der Bund hat den Bedarf und die Anforderungen an die Umsetzung einer «Swiss Cloud» geprüft und festgestellt, dass der Bedarf in Gestalt einer öffentlich-rechtlichen Infrastruktur und als Erfolgsfaktor für den Standort Schweiz nicht ausgewiesen ist (Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartements zur Bedarfsabklärung für eine «Swiss Cloud» vom Dezember 2020, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/64462.pdf>).

Zu Frage 11:

Als Crowding-out oder Verdrängungseffekt wird in der Makroökonomie eine Wirkungskette der expansiven Preispolitik bezeichnet. Nach der Definition verdrängt die staatliche Nachfrage die private Nachfrage vom Markt.

Gegenwärtig ist vor allem die Lohnfrage im IT-Bereich von Belang. Die Privatwirtschaft erhöht die Löhne, um die benötigten IT-Fachleute zu erhalten. Das stark strukturierte Lohnsystem des Kantons Zürich erlaubt es nicht, mit bestimmten Lohnangeboten aus der Privatwirtschaft Schritt zu halten. Der Kanton Zürich weist deshalb auf die nicht

finanziellen Vorteile hin (gutes Arbeitsklima, Work-Life-Balance, Arbeitsort in Zürich, Möglichkeit von Teilzeitarbeit, Homeoffice und Jobsharing, geringe Reisetätigkeit, gute Pensionskasse, viele Jobmöglichkeiten, Sinnhaftigkeit der Arbeitsinhalte). Im Rahmen des Arbeitgebermarketings werden diese Werte beworben. Damit zeigt der Kanton Zürich als Arbeitgeber seine Werte der Öffentlichkeit und zieht diejenigen Personen an, die bei einem Arbeitgeber arbeiten wollen, der solche Werte in der Unternehmenskultur verankert hat.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Staatskanzlei.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli