

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. Juli 2021

782. Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug (Ausgabenbewilligung, Vergabe und Stellenplan)

A. Ausgangslage

Das Rechtsinformationssystem (RIS) der Direktion der Justiz und des Innern (JI) ist eine Eigenentwicklung und seit 2000 in der JI in Betrieb. Während die Strafuntersuchungsbehörden Erwachsene und Jugendliche seit 2014 mit dem Nachfolgeprodukt RIS2 arbeiten, ist RIS1 in Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe), der Kantonalen Opferhilfestelle (KOH) sowie dem Gemeindeamt (GAZ) weiterhin im Einsatz.

Das ursprüngliche Projekt RIS2 hatte zum Ziel, für alle Nutzenden von RIS1 eine neue gemeinsame Geschäftsverwaltungssoftware zu entwickeln (vgl. RRB Nrn. 461/2010, 1309/2011, 575/2014 und 389/2017).

2016 ordnete die Vorsteherin der Direktion der Justiz und des Innern eine Überprüfung der Situation an, um festzustellen, wie das Projekt RIS2 weitergeführt werden soll. Gestützt auf die Resultate dieser Überprüfung beschloss sie, dass RIS2 für die Bereiche JuWe, GAZ und KOH nicht weiter ausgebaut werden soll. Der Regierungsrat nahm mit Beschluss Nr. 1116/2016 davon Kenntnis. Stattdessen sei für die beiden Bereiche JuWe und KOH eine neue juristische Fachapplikation eines auf dem Markt erhältlichen Standardprodukts zu beschaffen und für das GAZ eine separate Ablösung zu planen.

In der Folge wurde 2017 das Projekt Fachapplikation Justizvollzug (FAJuV) nach der Methode HERMES 5.1 eingeleitet.

Nach der Durchführung der Ausschreibung, der Evaluation und des Beschwerdeverfahrens (siehe dazu Abschnitt C) haben Ende 2019 die Initialisierungsarbeiten mit der Abraxas AG begonnen. Abraxas AG hat sich 2020 entschieden, die Entwicklung des angebotenen Standardproduktes auf einer neuen technologischen Grundlage durchzuführen. Der externe Qualitäts- und Risikomanager hat alle Arbeiten überprüft und regelmässig Bericht erstattet.

Die KOH hat im Rahmen der Konzeptarbeiten gemeinsam mit der Auftraggeberin entschieden, eine andere Applikation für die Ablösung von RIS1 zu suchen.

Die Auftraggeberin (Generalsekretärin der JI) hat im Juni 2021 beschlossen, die Realisierungsphase freizugeben und das Vertragswerk mit der Abraxas AG abzuschliessen.

B. Angestrebte Ergebnisse

Gemäss Projektauftrag werden mit der Beschaffung einer neuen juristischen Fachapplikation die folgenden Ziele verfolgt:

Es soll eine moderne, auf elektronische Fall- und Aktenführung ausgerichtete Fachapplikation für den Justizvollzug und die Kantonale Opferhilfestelle beschafft, angepasst und eingeführt werden. Die Applikation soll benutzerfreundlich, medienbruchfrei und sicher alle relevanten Funktionalitäten der jeweiligen Aufgabenstellung abdecken.

Mit der Einführung einer neuen juristischen Fachapplikation soll das bisherige eigenentwickelte RIS1 durch ein Standardprodukt abgelöst werden.

Mit der Ablösung von RIS1 soll nicht nur eine technologische Erneuerung des bestehenden Systems angestrebt, sondern die durchgängige elektronische Fallführung überhaupt ermöglicht werden.

Im Bereich der Strafuntersuchungsbehörden bleibt die Applikation RIS2 weiter im Einsatz. Eine Ablösung ist nicht Bestandteil des vorliegenden Projektes. Zwischen FAJuV und dem bisherigen RIS2 soll eine Schnittstelle entwickelt werden, um Medienbrüche zu vermeiden.

C. Ausschreibung und Evaluation der Lösung

Die Ausschreibung erfolgte im offenen Verfahren von Juni bis September 2018. Der Ausschreibungsgegenstand umfasste die Bereitstellung, Lieferung und Einführung einer juristischen Fachapplikation als Generalunternehmer für die automatisierte elektronische Geschäfts- und Dossierverwaltung. Dies umfasste sowohl Softwarelizenzen, Wartung, Pflege und Support als auch Projektdienstleistungen (Konzeption, Konfiguration/Realisierung und Inbetriebnahme). Die wichtigsten Schnittstellen, die Datenmigration aus RIS1 und die Schulung waren im Grundangebot eingeschlossen.

Es gingen zwei Angebote fristgerecht und formal gültig ein.

Die Angebote wurden durch ein Evaluationsteam, bestehend aus Fach- und Führungspersonen der JI (Justizvollzug, Opferhilfe und Generalsekretariat) mittels Prüfung der in den Ausschreibungsunterlagen festgelegten Zuschlagskriterien bewertet.

Bei der Bewertung erreichte das Angebot der Abraxas AG, St. Gallen, die höchste Punktzahl. Ihr Angebot ist damit das wirtschaftlich günstigste im Sinne des Submissionsrechts und erhält den Zuschlag.

Aufgrund des detaillierten Evaluationsberichts vom 21. September 2018 hat die Projektauftraggeberin zusammen mit dem Projektausschuss entschieden, den Zuschlag an die Abraxas AG zu erteilen.

Nach erfolgter Zuschlagsverfügung an die beiden Anbieterinnen erfolgte eine Nachbesprechung mit Vertretern der unterlegenen Anbieterin. Gegen die Zuschlagsverfügung reichte die unterlegene Anbieterin am 11. Oktober 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht ein. Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde am 19. Juni 2019 als unbegründet ab (VB.2018.00662).

D. Kosten

Eine Ausgabe gilt gemäss § 37 Abs. 2 lit. a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) als gebunden, wenn sie zur Erfüllung von gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben zwingend erforderlich ist und namentlich der Beschaffung und Erneuerung der für die Verwaltungstätigkeit erforderlichen personellen und sachlichen Mittel dient.

Das JuWe befasst sich mit dem Vollzug gerichtlich angeordneter Freiheitsstrafen, strafrechtlicher Massnahmen und mit der Durchführung gesetzlicher Sozialarbeit. Weiter ist das Amt für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft zur Sicherung laufender Strafverfahren zuständig. Die zu beschaffende Software einschliesslich Dienstleistungen ist im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a CRG zur Erfüllung obiger Aufgaben aus der Verwaltungstätigkeit erforderlich, weshalb ihre Beschaffung als gebundene Ausgabe zu betrachten ist.

In Tabelle 1 werden die Kosten des Projekts FAJuV zusammenfassend ausgewiesen:

Tabelle 1: Kosten des Projekts FAJuV

(Beträge in Franken einschliesslich MWSt, auf Fr. 100 gerundet)	Total
Grundangebot	3 689 900
Leistungen für Lizenzen, Support und Wartung	3 453 700
Total Kosten Grundangebot über eine Betriebszeit von fünf Jahren	7 143 600
Einmalige Kosten für Optionen	1 429 900
Leistungen für Lizenzen, Support und Wartung der Optionen	2 371 100
Total Kosten Optionen über eine Betriebszeit von fünf Jahren	3 801 000
Total Angebot Abraxas AG über eine Betriebszeit von fünf Jahren	10 944 600
Änderungsanforderungen	2 108 500
Reserven	1 819 100
Total Vergabe Abraxas AG über eine Betriebszeit von fünf Jahren	14 872 200
Weitere Projektkosten	717 800
Total Ausgaben über eine Betriebszeit von fünf Jahren	15 590 000

In Tabelle 2 werden die Gesamtkosten für die Umsetzung des Projekts FAJuV, einschliesslich der angebotenen Schnittstellen, über eine Nutzungsdauer von fünf Jahren (nach Inbetriebnahme) aufgeführt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Inbetriebnahme ab Mitte 2023 erfolgt.

Mit den Kosten für die Änderungsanforderungen werden Funktionalitäten, die gemäss Angebot nur teilerfüllt sind, so weit entwickelt, wie dies für die Nutzenden notwendig ist. Auch nach Projektabschluss (Ende 2025) ist aufgrund der grossen Heterogenität der Benutzergruppen (Verwaltungseinheiten und unterschiedliche Institutionen) und der zu erwartenden Veränderungen im Justizumfeld mit einem laufenden Anpassungsbedarf an der Applikation zu rechnen.

Die Betriebskosten umfassen sowohl die Lizenz- und Softwarepflegekosten als auch den Infrastruktur- und Applikationsbetrieb.

Bei der Position «Weitere Projektkosten» handelt es sich um Aufwände wie Anwaltskosten, Beratungsdienstleistungen und Projektunterstützung.

Die genauen Kosten für die Umsetzung und den Betrieb der gesamten Lösung sind insbesondere wegen der langen Projekt- und Betriebsdauer schwierig abzuschätzen. Dies zeigen die Erfahrungen in vergleichbaren IT-Projekten. Diesen Umständen wird mit einer finanziellen Reserve von 13% über den gesamten Zeitraum einschliesslich der Betriebsjahre Rechnung getragen.

Tabelle 2: Gesamtkosten FAJuV

	Projekt											Total
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	
(Beträge in Franken)												
Investitionsrechnung												
Zwischentotal	743.800	1.120.600	1.797.400	1.570.100	1.136.300	206.700	155.000	155.000	155.000	155.000	155.000	6.884.900
Realisierung	640.500	681.300	1.033.000	1.033.000	929.700	51.700						4.369.200
Change Requests / Weiterentwicklung	25.800	180.800	278.900	232.400	103.300	155.000						1.286.200
Reserven	77.500	258.500	485.500	304.700	103.300							1.229.500
Erfolgsrechnung												
Zwischentotal	124.900	124.500	316.800	55.500	403.500	1.459.700	1.496.000	1.434.000	1.286.100	1.286.100	1.286.100	8.705.100
Initialisierung	56.200											56.200
Konzept	21.900	202.800										224.700
Realisierung (Migration)				103.300								103.300
Einführung					366.200							366.200
Betrieb				51.700	659.900	1.136.300	1.136.300	1.136.300	1.136.300	568.200		5.825.000
Change Requests / Weiterentwicklung				88.800	165.300	129.100	67.100	124.000	124.000	124.000		822.300
Reserven					52.000	160.600	149.800	149.800	25.800	25.800		589.600
Weitere Projektkosten	124.900	46.400	114.000	55.500	107.700	107.700	80.800	80.800				717.800
Total Kosten (einschliesslich MWSt)	124.900	124.500	316.800	799.300	1.524.100	3.257.100	3.066.100	2.570.300	1.492.800	1.441.100	873.000	15.590.000

Für den Betrag von Fr. 118 155 gibt es bereits Direktionsverfügungen (vom 15. Februar 2018 und vom 24. Oktober 2018), die mit dem vorliegenden Beschluss aufzuheben sind.

Mit vorliegender Ausgabenbewilligung werden auch die weiteren aus den Jahren 2018 bis 2020 bereits erfolgten Ausgaben von Fr. 448 045 beantragt.

Für das Projekt FAJuV stehen Fr. 3 200 000 in der Investitionsrechnung aus Kreditübertragungen zur Verfügung. In der Erfolgsrechnung sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2021–2024 Fr. 3 803 000 enthalten und zusätzlich stehen Fr. 1 103 000 aus Kreditübertragungen zur Verfügung.

Tabelle 3: Mittelbedarf

Jahr	2021	2022	2023	2024	Total
Investitionsrechnung	743 800	1 120 600	1 797 400	1 570 100	5 231 900
Erfolgsrechnung	55 500	403 500	1 459 700	1 496 000	3 414 700
Projektumsetzungskosten	799 300	1 524 100	3 257 100	3 066 100	8 646 600
Zusätzlich benötigte Mittel (Investitionsrechnung)	–2 456 200	1 120 600	1 797 400	1 570 100	2 031 900
Zusätzlich benötigte Mittel (Erfolgsrechnung)	–1 148 400	–696 500	224 700	128 000	–1 492 200
Zusätzlich benötigte Mittel	–3 604 600	424 100	2 022 100	1 698 100	539 700

Die Ausgaben für 2022 bis 2028 werden in die zukünftigen KEF eingestellt.

Das Vorhaben verursacht durchschnittlich jährliche Kapitalfolgekosten von Fr. 898 223. Sie berechnen sich nach IPSAS wie folgt:

Tabelle 4: Durchschnittliche Kapitalfolgekosten nach IPSAS

Kosten in Franken	Kapitalfolgekosten/Jahr (in Franken)			
	Abschreibungen	Kalkulatorischer Zinssatz	Kalkulatorische Zinsen	Total
6 884 900	874 605	0,75%	23 618	898 223

Die Kapitalfolgekosten (Abschreibungen und Zinsen) betragen Fr. 898 223 über die gesamte Nutzungsdauer und setzen sich aus jährlichen Abschreibungen von Fr. 874 605 und kalkulatorischen Zinsen von Fr. 23 618 zusammen.

E. Wirtschaftlichkeit

Die Ablösung von RIS1 stellt eine technische und wirtschaftliche Notwendigkeit dar. Die Weiterentwicklung und der Support von RIS1 werden zusehends problematischer und aufwendiger, da sich die eingesetzten Technologien am Markt nicht durchgesetzt haben. Zudem können die dafür notwendigen Fachkräfte praktisch nicht mehr gefunden werden.

Im Rahmen der RIS2-Überprüfung (RRB Nr. 1116/2016) wurde festgestellt, dass die Beschaffung einer auf dem Markt erhältlichen juristischen Fachapplikation (Standardprodukt) das beste Verhältnis zwischen Kosten, Risiko, Zeit und Nutzen gegenüber anderen Möglichkeiten wie der Weiterentwicklung von RIS2 oder einer Neuentwicklung hat.

Aus Anwendungssicht stellt die Einhaltung neuer gesetzlicher Grundlagen sowie die Harmonisierungsvorhaben der Informatik in der Strafjustiz (HIS-Programm der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren) ständig höhere Anforderungen an eine juristische Fachapplikation. Diese Anforderungen werden mit einem externen zu beschaffenden Standardprodukt wirtschaftlich am besten erfüllt.

Mit einer modernen Applikation wird zudem ein grosser Qualitätsgewinn im Bereich Datenhaltung, -detaillierungsgrad und -auswertung erzielt.

Es ist davon auszugehen, dass die Bearbeitung der Geschäfte durch eine moderne Applikation effizienter und mit einer tieferen Fehlerquote erfolgen wird. Dies ist insbesondere in Bereichen der Fall, in denen heutige Redundanzen in der manuellen Datenerfassung durch die zusätzliche Einrichtung elektronischer Schnittstellen zu Arbeitspartner-Systemen (z. B. Schweizerisches Strafregister [VOSTRA]) vermieden werden.

Heute arbeiten rund 1000 Benutzerinnen und Benutzer mit RIS1. Diese erstellen jährlich rund 20 000 neue Fälle mit rund 15 000 neuen Klientinnen und Klienten. Im RIS1 wird insgesamt ein Bestand von rund 250 000 Fällen und 130 000 Klientinnen und Klienten verwaltet.

Die Einsparmöglichkeiten lassen sich wegen der Komplexität der Prozesse nicht genau beziffern. Dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit wird während des gesamten Vorhabens Rechnung zu tragen sein. So können zum Beispiel durch den Einsatz von neuen Schnittstellen bisherige Medienbrüche behoben und der Aufwand für die manuelle Datenpflege verringert werden (z. B. Pflege VOSTRA).

Die Wirtschaftlichkeit ist aufgrund des durchgeführten Submissionsverfahrens gegeben.

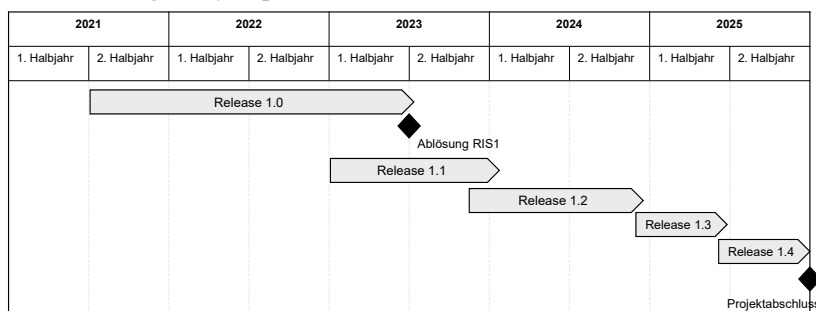
F. Projektplan

Die Umsetzungsarbeiten erfolgen unter der Leitung der IT JI in Zusammenarbeit mit dem JuWe. Der vorliegende Projektplan beruht auf den Angaben der Anbieterin zum Ende der Konzeptphase.

Die Umsetzung der Applikation erfolgt in mehreren vertraglich vereinbarten Releases mit verzugsbegründenden Meilensteinen, wobei bereits mit dem Release 1.0 die Ablösung von RIS1 erfolgt. Der gesamte Umfang des Angebotes aus der Ausschreibung steht nach der Auslieferung der Folge-Releases 1.1 und 1.2 zur Verfügung.

Die identifizierten Änderungsanforderungen können direkt anschliessend mit dem gleichen Entwicklungsteam in den Releases 1.3 und 1.4 umgesetzt werden. Der Abschluss der Einführung ist gemäss aktueller Planung der Abraxas AG auf Ende 2025 vorgesehen.

Abbildung: Projektplan



G. Strategiekonformität

RRB Nr. 383/2018 regelt die Entscheidungsabläufe in Bezug auf die IKT-Grundversorgung und für die IKT-Beschaffungen betreffend Fach- und Kantonsapplikationen. Das Amt für Informatik hat die vorliegende Beschaffung geprüft und dazu am 17. Januar 2019 zustimmend Stellung genommen. Das Gremium «Operative Informatiksteuerung» (OIS) beriet den Antrag der JI im Rahmen eines Zirkularbeschlusses. In seiner Stellungnahme vom 21. Januar 2019 stimmte es dem Antrag zu. Das Gremium «Steuerung Digitale Verwaltung und IKT» (SDI) hat den Antrag am 29. Januar 2019 auf der Grundlage dieser Stellungnahme zuhanden des Regierungsrates vorberaten und dem Antrag der JI zugestimmt.

H. Personal

Ausgangslage

Die IT JI übernimmt im Projekt FAJuV die Gesamtprojektleitung bei der Einführung der neuen Fachapplikation. Aufgrund der Grösse des Projekts soll das Projekt in mehrere Teilprojekte aufgeteilt werden (insgesamt sechs Teilprojekte).

Digitale Transformation

Das Projektportfolio der IT JI umfasst zurzeit 14 laufende Projekte, die von fünf internen Projektleiterinnen und Projektleitern (5,0 Stellen) und zwei externen Projektleitern geführt werden. Zusätzlich umfasst das Portfolio 15 weitere Projektideen. Die Anzahl und Grösse der Projekte im Projektportfolio, die sich an der Strategie Digitale Verwaltung 2018–

2023 des Regierungsrates (RRB Nr. 390/2018) orientieren, nehmen stetig zu. Bereits heute reichen die vorhandenen unbefristeten Stellen der IT JI nicht aus, um alle Projekte mit den notwendigen personellen Mitteln durchzuführen. Ressourcenengpässe sind jedoch ein grosses Risiko für den Projekterfolg.

Das Projektportfolio JuWe umfasst zurzeit über 25 kleinere und grössere laufende Projekte, eine Vielzahl davon umfassen Vorhaben zur Digitalisierung gemäss der erwähnten Strategie. Zusätzlich wird JuWe sich auf die Einführung des neuen digitalen Arbeitsplatzes im Jahr 2022 vorbereiten müssen. Es ist deshalb bereits heute abzusehen, dass für die erfolgreiche Einführung von FAJuV zusätzliche personelle Mittel nötig werden.

Das Projekt FAJuV ist darüber hinaus nicht ausschliesslich ein IT-Projekt zur Einführung einer neuen Fachapplikation. Das Projekt ist vielmehr als Teil der digitalen Transformation der kantonalen Verwaltung zu verstehen. Projekte dieser Art verändern die Arbeitsabläufe, organisatorische Aspekte, die Kultur der Organisation und ihre Mitarbeitenden fundamental. Diesem Veränderungsprozess muss JuWe im Rahmen der digitalen Transformation höchstes Gewicht beimessen, indem eine angemessene Projektorganisation aufseiten JuWe aufzubauen ist. Dazu gehört als wichtiger Erfolgsfaktor eine Fachprojektleitung, die sich diesem hochkomplexen Projekt mit seinen Auswirkungen auf die Organisation, ihre Prozesse, ihre Kultur und ihre Mitarbeitenden vollumfänglich widmen kann. Die Fachprojektleitung muss durch ein Projektoffice unterstützt werden, das administrative Aufgaben übernimmt und die angemessene Projektkommunikation innerhalb von JuWe und der JI sicherstellen kann.

Zurzeit verfügt der Stellenplan von JuWe noch über keine Mittel für die projektbezogenen Arbeiten für die Konzeptionierung, Realisierung und Einführung im Rahmen des Projekts FAJuV.

Zusätzlicher Stellenbedarf

Die Absprache zwischen IT JI und JuWe hat ergeben, dass die verfügbaren personellen Mittel nicht ausreichen, um das Projekt einer solchen Grösse und Komplexität zu bewältigen. Insgesamt 4,6 zusätzliche Stellen für die Projektleitung (2,4 Stellen) und für die Projektunterstützung (Projektoffice, 2,2 Stellen) sind erforderlich. Dabei werden 2,6 Stellen wie aufgezeigt auch über das Projekt FAJuV hinaus benötigt und sind unbefristet zu schaffen, 2,0 Stellen im JuWe können demgegenüber befristet für die Projektdauer geschaffen werden.

Der Stellenplan des Generalsekretariats der JI ist mit Wirkung ab 1. August 2021 um folgende unbefristete Stellen zu ergänzen:

Stellen	Richtposition	Klasse WO
1,4	Informatikspezialist/in (Projektleiter/in)	20
1,2	Informatiker/in mbA (Projektoffice)	15

Der Stellenplan des JuWe ist mit Wirkung ab 1. August 2021 bis 31. Dezember 2025 um folgende befristete Stellen zu ergänzen:

Stellen	Richtposition	Klasse WO
1,0	Organisator/in (Projektleiter/in)	20
1,0	Verwaltungsassistent/in (Projektoffice)	13

Die erforderlichen Einreisungsprüfungen wurden vom Personalamt vorgenommen und die Einreisungen bestätigt.

Finanzierung

Die finanziellen Mittel von Fr. 594'675 für diese Stellen sind im Budget 2021 und im KEF 2021–2024 enthalten.

Diese Stellen gewährleisten, dass die fachlichen Anforderungen von JuWe berücksichtigt werden, dass das fachliche Applikationsmanagement aufgebaut wird und das Projekt und dessen Teilprojekte angemessen geführt werden können.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Beschaffung und Realisierung der juristischen Fachapplikation Justizvollzug wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 15'590'000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, bewilligt. Davon gehen Fr. 6'884'900 zulasten der Investitionsrechnung und Fr. 8'705'100 zulasten der Erfolgsrechnung. Die Direktionsverfügungen vom 15. Februar 2018 und vom 24. Oktober 2018 über gesamthaft Fr. 118'155 werden aufgehoben.

II. Der Auftrag für die Beschaffung und Realisierung der juristischen Fachapplikation Justizvollzug wird gemäss Angebot vom 13. Juli 2018 zu Fr. 14'872'200 an die Abraxas AG, St. Gallen, erteilt.

III. Die Direktion der Justiz und des Innern wird ermächtigt, die entsprechenden Verträge abzuschliessen.

IV. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Zuschlags auf der Beschaffungsplattform simap.ch nicht öffentlich.

V. Der Stellenplan des Generalsekretariats der Direktion der Justiz und des Innern wird mit Wirkung ab 1. August 2021 wie folgt ergänzt:

Stellen	Richtposition	Klasse WO
1,4	Informatikspezialist/in (Projektleiter/in)	20
1,2	Informatiker/in mbA (Projektoffice)	15

VI. Im Stellenplan von Justizvollzug und Wiedereingliederung werden mit Wirkung ab 1. August 2021 bis 31. Dezember 2025 folgende befristete Stellen geschaffen:

Stellen	Richtposition	Klasse WO
1,0	Organisator/in (Projektleiter/in)	20
1,0	Verwaltungsassistent/in (Projektoffice)	13

VII. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli