

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. Mai 2024

446. Beschaffung und Einführung eines Sicherheitssupportsystems zur Unterstützung der Aufsicht und Betreuung in Institutionen von Justizvollzug und Wiedereingliederung (gebundene Ausgabe, Vergabe)

A. Ausgangslage

Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) setzt seit April 2022 im neuen Gefängnis Zürich West (GZW) auf die mobilen Geräte «Myco 3» der Ascom Solutions AG als Teil der Ausrüstung im Bereich Aufsicht und Betreuung vorläufig festgenommener Personen. Die «Myco 3»-Geräte vereinen das persönliche Sicherheitssystem (PSS) und die Telefoniefunktion in einem Gerät. Die betreuungsintensiven Arbeitsprozesse der vorläufigen Festnahme werden zudem durch die «Prisoner App» unterstützt. Diese Applikation, die in Zusammenarbeit mit der Ascom Solutions AG für das GZW entwickelt wurde, läuft ebenfalls auf den «Myco 3»-Geräten. Die «Prisoner App» unterstützt die Mitarbeitenden im Gefängnis bei der Abarbeitung von Terminen und der Organisation der Tagesaktivitäten im GZW.

Der Erfolg des Sicherheitssupportsystems («SiSu») im GZW basiert vor allem auf den überaus positiven Rückmeldungen durch die Nutzerinnen und Nutzer und der Tatsache, dass durch die digitalisierten Arbeitsprozesse die Fehleranfälligkeit reduziert werden konnte. Das führt zu einer erhöhten Sicherheit im Umgang mit den inhaftierten Personen und zu besserer Nachvollziehbarkeit der Aktivitäten im Gefängnisalltag. Die anstehende, zeitlich dringliche Ablösung der Telefonie in verschiedenen JuWe-Institutionen soll genutzt werden, um das Sicherheitssupportsystem auch in den Untersuchungsgefängnissen Zürich (UGZ), dem Zentrum für ausländerrechtliche Administrativhaft (ZAA) und dem Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) auszurollen. JuWe hat Digital Solutions (DigiSol) den entsprechenden Beschaffungsauftrag erteilt.

Seit dem Beschaffungsentscheid für SiSu achtet das JuWe bei Bau- und Infrastrukturprojekten schon heute darauf, den Einsatz von «Myco 3»-Geräten technisch vorzubereiten oder – wo ältere Geräte und Telefonesysteme ersetzt werden müssen – bereits «Myco 3» für die Anwendungen Telefonie und PSS zu beschaffen. Mit der Nutzung dieser Synergien durch vorausschauendes Handeln vereinfacht sich ein späterer Einsatz der «Prisoner App» stark.

B. Angestrebte Ergebnisse

Gestützt auf den Projektauftrag werden mit der Beschaffung der SiSu-Lösung für weitere Institutionen des JuWe die folgenden Ziele verfolgt:

- Die heute ausschliesslich auf das GZW zugeschnittene «Prisoner App»-Architektur soll so angepasst werden, dass ein kosteneffizienter Einsatz der «Prisoner App» als Ersatz für die heutige Telefonie in weiteren Institutionen von JuWe möglich wird.
- Die «Prisoner App» selbst soll angepasst werden, um neben der vorläufigen Festnahme weitere Haftformen optimal zu unterstützen.
- Die zu berücksichtigenden Institutionen von JuWe sollen gestaffelt mit «Myco 3»- oder mit zum Beschaffungszeitpunkt verfügbaren, kompakten Geräten ausgerüstet werden, dort, wo dies noch nicht durch Infrastruktur- oder Bauprojekte geschehen ist.

C. Vergabe im freihändigen Verfahren

Die Beschaffung soll im freihändigen Verfahren durchgeführt werden. Der vorliegende Beschaffungsgegenstand umfasst die Lieferung der mobilen Geräte «Myco 3», die Anpassung der Schnittstellen zu Umsystemen, die Konfiguration der Serverkomponenten, die Anpassung der «Prisoner App» an die zusätzlichen Haftformen sowie den Betrieb der Lösung mit Softwarepflege und 3rd Level Support durch die Lieferantin (Ascom Solutions AG). Der 1st und 2nd Level Support und das Application Management der Gesamtlösung erfolgen durch DigiSol.

Die Auftragsvergabe erfolgt im freihändigen Verfahren gestützt auf Art. 21 Abs. 2 der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, LS 720.1).

Gemäss Art. 21 Abs 2 lit. c IVöB kann der Auftraggeber einen Auftrag unabhängig vom Schwellenwert direkt vergeben, wenn aufgrund der technischen oder künstlerischen Besonderheiten des Auftrags oder aus Gründen des Schutzes des geistigen Eigentums nur ein Anbieter infrage kommt und es auch keine angemessene Alternative gibt.

Diese Voraussetzungen sind für die Realisierung und Einführung sowie den Betrieb und Support des «SiSu JuWe» durch die Ascom Solutions AG aus den nachfolgenden Gründen erfüllt:

- Das bestehende PSS der Institutionen von JuWe wird durch die Ascom Solutions AG geliefert und betreut. Aufgrund des PSS gibt es in den Institutionen eine lieferantenspezifische Infrastruktur und aus demselben Grund haben Mitarbeitende von «Aufsicht/Betreuung» in einigen Institutionen bereits «Myco 3»-Geräte. Die «Prisoner App» kann sowohl Infrastruktur als auch Endgeräte der Ascom Solutions AG nutzen. Bei anderen Lösungen müssten zusätzliche Geräte zum

Einsatz kommen, was im Betreuungsumfeld inhaftierter Personen unhandlich ist und ein Sicherheitsrisiko darstellt. Zudem müsste die Gefängnisinfrastruktur (DECT-Abdeckung) für einen weiteren Anbieter doppelt aufgebaut und betrieben werden.

- Serverseitig ist das bestehende System, wie es heute im GZW im Einsatz ist, mit wenig Aufwand für alle anderen Institutionen nutzbar. Für die Schnittstelle zur zentralen Geschäftsverwaltung gilt dasselbe.
- Die Ascom Solutions AG verfügt über mehrjährige Erfahrung in der Umsetzung einer App-Lösung auf Smartphones im GZW, bei der besondere Personendaten verarbeitet werden. Sie ist daher spezialisiert, die Anforderungen der Lösung im Bereich der Informationssicherheit und des Datenschutzes für die Bearbeitung von besonderen Personendaten im Gefängnisumfeld des Kantons Zürich zu realisieren.
- Die Anforderungen zur Realisierung und Einführung sowie für den Betrieb und Support des geplanten SiSu JuWe sind aus technischen Gründen nur von der Ascom Solutions AG als bisheriger Anbieterin von PSS und der «Prisoner App» im GZW zu leisten. Es ist davon auszugehen, dass nur die Ascom Solutions AG technisch und fachlich in der Lage ist, den vorliegenden Liefer- und Dienstleistungsauftrag für JuWe auszuführen.

Gemäss Art. 21 Abs. 2 lit. e IVöB kann der Auftraggeber einen Auftrag unabhängig vom Schwellenwert direkt vergeben, wenn ein Wechsel des Anbieters für Leistungen zur Ersetzung, Ergänzung oder Erweiterung bereits erbrachter Leistungen aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht möglich ist, erhebliche Schwierigkeiten bereiten oder substantielle Mehrkosten mit sich bringen wird.

Die in Zusammenarbeit mit der Ascom Solutions AG entwickelte «Prisoner App» ist im GZW für die Haftformen «vorläufige Festnahme» und «Untersuchungshaft» im Einsatz. Der vorliegende Auftrag ist eine Ergänzung/Erweiterung der bereits bezogenen Dienstleistung (Entwicklung der «Prisoner App») und der Kosten für die Ascom-Unite-Plattform (Datenaustausch und -speicherung), um die Arbeit von Untersuchungsgefängnissen optimal zu unterstützen. Da die Ascom Solutions AG über die Lizenzrechte an der «Prisoner App» verfügt, ist eine Erweiterung ausschliesslich durch diese möglich. Eine anderweitige Vergabe dieses Auftrags würde folgende gemäss Art. 21 Abs. 2 lit. e IVöB relevanten Nachteile für JuWe bedeuten:

- Die für das GZW entwickelte «Prisoner App» müsste durch eine neue Lösung ersetzt werden, da diese Institution neben der vorläufigen Festnahme seit 2024 auch Untersuchungshaft durchführt und ein Betrieb zweier unterschiedlicher Lösungen innerhalb derselben Institution weder praktikabel noch wirtschaftlich ist.

- Von einem neuen Lieferanten müssten bestehende Funktionalitäten, die bereits entwickelt und im Einsatz sind, komplett neu beschafft, realisiert und eingeführt werden. Der vorliegende Auftrag könnte folglich nicht auf bereits bezogener Infrastruktur (Ascom-Unite-Plattform) und Software (Entwicklung der App, Schnittstelle zum Geschäftsverwaltungssystem der Gefängnisse) aufgebaut werden. Dadurch wäre auch kein Investitionsschutz gegeben (bereits vergütete Lieferungen und Dienstleistungen für Softwareentwicklung und bezogene Lizenzen/Serverinstallationen) und es müsste erneut investiert werden, um die Lösung «nachzubauen», die heute bereits erfolgreich im Einsatz ist. Zudem könnte erst dann – somit viel später – mit der Erweiterung für die Untersuchungsgefängnisse begonnen werden.

Das Angebot der Ascom Solutions AG erfüllt die Anforderungen an Zuverlässigkeit, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit. Dies hat die Erfahrung aus dem Einsatz der Lösung im GZW gezeigt. Die Lösung fügt sich optimal in die Infrastruktur, die Umsysteme wie Telefonie oder Sicherheitssystem und die mobilen Endgeräte ein.

Deshalb ist gestützt auf das Angebot vom 25. März 2024 der Auftrag zur Lieferung, Bereitstellung und Einführung sowie für die Softwarepflege und den Support des Sicherheitssupportsystems zu Fr. 3 434 500 an die Ascom Solutions AG, Mägenwil, zu vergeben.

D. Kosten

Finanzielle Mittel

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.

JuWe ist für den Vollzug gerichtlich angeordneter Freiheitsstrafen, strafrechtlicher Massnahmen sowie für die Untersuchungs- und Sicherheitshaft zur Sicherung laufender Strafverfahren zuständig. Die zu beschaffende Hard- und Softwarelösung einschliesslich Dienstleistungen unterstützt den gesetzlichen Auftrag von JuWe (§§ 5 und 6 Justizvollzugsverordnung [LS 331.1] in Verbindung mit § 31 Straf- und Justizvollzugsgesetz [LS 331]) und ist im Sinne von § 37 Abs. 2 lit. a CRG erforderlich, weshalb sie als gebundene Ausgabe zu betrachten ist.

In der nachfolgenden Tabelle werden die Gesamtkosten für die Umsetzung des Projekts SiSu JuWe einschliesslich der angebotenen Schnittstellen über eine Nutzungsdauer von vier Jahren nach Inbetriebnahme aufgeführt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Inbetriebnahme gestaffelt ab dem vierten Quartal 2024 erfolgen wird (vgl. auch Abschnitt F. Projektplan).

Die Betriebskosten umfassen sowohl Nutzung der Lizenzsoftware, Pflege, Support und Weiterentwicklung der SiSu-Lösung als auch den Infrastruktur- und Applikationsbetrieb der Unite-Plattform. Bei der Position «weitere Projektkosten» handelt es sich um Kosten für die Konfiguration von Umsystemen sowie die Erweiterung der bestehenden Schnittstelle zur Geschäftsverwaltung.

Für Unvorhergesehenes wird eine Reserve von 15% der einmaligen Kosten des Angebots gebildet.

Tabelle 1: Gesamtkosten (Beträge in Franken einschliesslich 8,1% MWSt)

	Projekt			Betrieb/Nutzung				Total
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
Investitionsrechnung (IR) Zwischentotal	661 300	954 400	238 900	0	0	0	0	1 854 600
Realisierung								
– Bereitstellung Softwarelizenzen	227 600	661 600	98 200					987 400
– Lieferung Hardware («Myco 3»-Endgeräte und -Zubehör)	3 900	11 700	65 000					80 600
– Parametrierung und Entwicklung	392 000	227 000	75 700					694 700
– Erweiterung Schnittstellen	37 800							37 800
Weitere Projektkosten								
– Integration Umsystem		54 100						54 100
Erfolgsrechnung (ER) Zwischentotal	508 700	600 500	414 500	299 100	340 900	299 100	340 900	2 803 700
Konzept und Realisierung								
– Parametrierung und Entwicklung	168 000	97 300	32 400					297 700
– Erweiterung Schnittstellen	16 200							16 200
– Konfiguration Umsysteme	32 400		54 100					86 500
– Entwicklung MDM-Lösung	32 900							32 900
– Initiale Durchführung und Auswertung Penetration Test	54 100							54 100
Einführung								
– Rollout und Inbetriebnahme Vollzugsstätten	41 300	123 900	20 700					185 900
Weitere Projektkosten								
– Projektreserve (15%)	113 800	189 600	75 800					379 200
Betrieb								
– Wiederkehrende Lizenzkosten einschliesslich Softwarepflege und Support	50 000	189 700	189 700	189 700	189 700	189 700	189 700	1 188 200

	Projekt			Betrieb/Nutzung				Total
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	
Weitere Betriebskosten								
- Weiterentwicklung der Gesamtlösung				77 800	77 800	77 800	77 800	311 200
- Unterhalt Schnittstellen Umsysteme (18% der Realisierungskosten)				19 500	19 500	19 500	19 500	78 000
- Durchführung und Auswertung Penetration Test			41 800		41 800		41 800	125 400
- Wartung Hardware («Myco 3»-Endgeräte und -Zubehör)				12 100	12 100	12 100	12 100	48 400
Total Kosten	1 170 000	1 554 900	653 400	299 100	340 900	299 100	340 900	4 658 300

Für das Vorhaben stehen im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 Fr. 1 199 000 in der Investitionsrechnung und Fr. 1 180 000 in der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, zur Verfügung.

Tabelle 2: Mittelbedarf (in Franken)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Investitionsrechnung	661 300	954 400	238 900	0	0	0	0	1 854 600
Erfolgsrechnung	508 700	600 500	414 500	299 100	340 900	299 100	340 900	2 803 700
Projektumsetzungskosten	1 170 000	1 554 900	653 400	299 100	340 900	299 100	340 900	4 658 300
Zusätzliche benötigte Mittel (Investitionsrechnung)	–68 700	485 400	238 900	0	0	0	0	655 600
Zusätzliche benötigte Mittel (Erfolgsrechnung)	239 700	313 500	119 500	–29 900	340 900	299 100	340 900	1 623 700
Zusätzlich benötigte Mittel	171 000	798 900	358 400	–29 900	340 900	299 100	340 900	2 279 300

Die zusätzlich benötigten Mittel werden 2024 innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, kompensiert. In der kommenden Finanzplanung (KEF 2025–2028) werden sie einzustellen sein.

Die durchschnittlichen jährlichen Kapitalfolgekosten (Abschreibungen und Zinsen) betragen Fr. 377 875 und setzen sich zusammen aus Abschreibungen von Fr. 370 920 und kalkulatorische Zinsen von Fr. 6955.

Tabelle 3: Kapitalfolgekosten

Kosten in Franken	Kapitalfolgekosten/Jahr			
	Abschreibungen in Franken	Kalkulatorischer Zinssatz	Kalkulatorischer in Franken	Total in Franken
1 854 600	370 920	0,75%	6 955	377 875

Dieser Regierungsratsbeschluss löst keinen begründeten Mehrbedarf im KEF 2025–2028 aus.

Personalbedarf

Die Auswertung der Betriebs- und Supportleistungen der SiSu-Lösung im GZW hat ergeben, dass für den Betrieb und Support der SiSu-JuWe-Lösung zusätzliche 2,0 Stellen notwendig werden. Der Personalaufwand ist Teil der amtsinternen Prioritätensetzung.

E. Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit in Bezug auf die Gesamtkosten der Beschaffung und Nutzung der zukünftigen Lösung kann durch folgenden qualitativen und quantitativen Nutzen begründet werden:

- Die neue Lösung unterstützt eine fehlerfreie, gesetzeskonforme und sichere Organisation von Betriebsprozessen in den Institutionen von JuWe.
- Sie trägt dazu bei, Rechte und Pflichten sowohl der inhaftierten Personen als auch der Mitarbeitenden im Betrieb zu wahren.
- Sie ermöglicht, dass Fehlerquellen in Bezug auf die Prozesse innerhalb der Institutionen von JuWe durch den Einsatz geeigneter Arbeitsmittel minimiert werden, und trägt so dazu bei, die Sicherheit der Mitarbeitenden zu verbessern und mögliche Reputationsschäden für die Justizbehörden zu vermeiden.
- Insgesamt leistet die neue Lösung einen aktiven Beitrag beim Bestreben, den Betrieb der Institutionen von JuWe nach zeitgemässen Richtlinien zu organisieren. Zudem bietet die Lösung eine Plattform, um eine breite Palette zukünftiger Anforderungen abzudecken.
- Der Investitionsschutz auf bereits geleisteten Vergütungen von Softwarelizenzen und Dienstleistungen für Softwareentwicklung und Serverinstallationen wird dadurch gewährleistet.

F. Projektplan

Die Umsetzungsarbeiten erfolgen unter der Leitung der DigiSol in direkter Zusammenarbeit mit den Institutionen, der Baudirektion und dem Amt für Informatik. Die Projektphasen Initialisierung, Konzept und Realisierung können vergleichsweise kurzgehalten werden, da es sich hauptsächlich um den Rollout einer in weiten Teilen bereits bestehenden Anwendung handelt. In einer ersten Realisierungsphase wird die Architektur angepasst und die Funktionen der Applikation für die Untersuchungshaft erweitert. Dies bildet die Grundlage für die darauffolgende Einführung in den Untersuchungsgefängnissen, in der schrittweise jede Institution auf den Betrieb von SiSu umgestellt wird. Während dieser Zeit wird die jeweilige Institution eng betreut, um den laufenden Betrieb möglichst nicht zu stören und eine sichere Umstellung der Prozesse zu gewährleisten. Die Phasen Realisierung und Einführung werden dann wie in nachfolgender Abbildung ersichtlich für die weiteren Haftformen und Institutionen wiederholt.

Abbildung: Projektplan

Projektaktivität	2023				2024				2025				2026			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Konzept																
Realisierung Architektur und Haftformen UGZ/ZAA																
Einführung Untersuchungsgefängnisse																
Einführung ZAA																
Projektabschluss																
Option: Realisierung Haftform MZU																
Option: Realisierung Infrastruktur MZU																
Option: Einführung MZU																
Projektabschluss Optionen																

G. Strategiekonformität

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren hat mit Beschluss vom 13. April 2023 die Justizvollzugsorgane der Kantone beauftragt, die Digitalstrategie Justizvollzug 2030 umzusetzen. Diese enthält als strategische Ziele unter anderem den Ausbau der Einrichtungen des Justizvollzugs zu sogenannten «Smart Prisons», d. h. digitalisierten Gefängnissen. SiSu leistet dazu einen konkreten Beitrag.

RRB Nr. 383/2018 regelt die Entscheidungsabläufe in Bezug auf die IKT-Grundversorgung und für die IKT-Beschaffungen betreffend Fach- und Kantonsapplikationen. Das vorliegende Projekt hat zum Ziel, die

bestehende Lösung im GZW weiteren Institutionen zur Verfügung zu stellen. Mit dem Gremium Operative Informatiksteuerung (OIS) wurde abgeklärt, ob eine erneute Prüfung des vorliegenden Projekts gewünscht ist, mit dem Ergebnis, dass das Projekt dem OIS nicht nochmals vorgelegt werden muss (E-Mail vom 23. November 2023). Die im OIS-Entscheid vom 8. April 2021 für das Projekt «Sicherheitssupportsystem GZW» dokumentierte Zustimmung gilt damit auch für das vorliegende Projekt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Beschaffung und Realisierung des Sicherheitssupportsystems in Justizvollzug und Wiedereingliederung wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 4 658 300 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, bewilligt. Davon gehen Fr. 1 854 600 zulasten der Investitionsrechnung und Fr. 2 803 700 zulasten der Erfolgsrechnung.

II. Der Auftrag zur Lieferung, Bereitstellung und Einführung sowie für die Softwarepflege und den Support des Sicherheitssupportsystems wird gemäss Angebot vom 25. März 2024 zu Fr. 3 434 500 an die Ascom Solutions AG, Mägenwil, vergeben.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Zuschlags auf simap.ch nicht öffentlich

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli