

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. Juli 2024

815. Beschaffung und Einführung einer neuen Geschäftsverwaltung für die Justizbehörden (gebundene Ausgabe)

A. Ausgangslage

Die Digitalisierung der Schweizer Justiz ist in der Umsetzung. Auf Bundesebene wird mit dem Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ) die rechtliche Grundlage für den elektronischen Rechtsverkehr (eRV), die elektronische Aktenführung und die elektronische Akteneinsicht geschaffen (zurzeit in Beratung in der Rechtskommission des Ständerates). Voraussichtlich ab 2027 sollen alle an einem Justizverfahren beteiligten Parteien über eine sichere Plattform mit den Gerichten, Staats- und Jugendanwaltschaften Daten und digitale Akten austauschen können. Für professionelle Anwendende, insbesondere für die Gerichte, Behörden und die Anwaltschaft, ist der eRV nach einer Übergangsfrist von voraussichtlich zwei Jahren obligatorisch.

Um diesen Austausch auf nationaler Ebene zu ermöglichen, zielt das Projekt Justitia 4.0 (gesteuert und finanziert durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD] sowie die Justizkonferenz des Bundesgerichts und der obersten kantonalen Gerichte) darauf ab, die heutigen Papierakten in der Schweizer Justiz durch elektronische Dossiers zu ersetzen und die elektronische Kommunikation zwischen Verfahrensbeteiligten und Justizbehörden zu fördern. Verfahrensbeteiligte sollen in Zukunft die zentrale Plattform «justitia.swiss» für den elektronischen Rechtsverkehr sowie die Akteneinsicht nutzen. Mit der eJustizakte-Applikation wird zudem den Gerichten, Staats- und Jugendanwaltschaften eine Lösung zur Verfügung gestellt, mit der sie elektronische Akten effizient verwalten, bearbeiten und übermitteln können.

Für die Zürcher Justizbehörden bedeutet dies, dass sie die technischen Voraussetzungen zur Umsetzung und Anwendung des BEKJ und die vertiefte Auseinandersetzung mit dem Projekt Justitia 4.0 (justitia40.ch) bereitstellen müssen.

Zurzeit haben alle betroffenen Zürcher Behörden Geschäftsverwaltungslösungen im Einsatz, die auf auslaufenden Technologien basieren und erneuert werden müssen. Daher sucht der Kanton Zürich eine Anbieterin oder einen Anbieter, die oder der die «Neue Geschäftsverwaltung (NGV) der Zürcher Justizbehörden» bereitstellt und weiterentwickelt.

Im Projekt Helium werden die Grundlagen für diese neue, zeitgemässe Geschäftsverwaltungslösung gemeinschaftlich mit folgenden Justizbehörden des Kantons Zürich erarbeitet:

Tabelle 1: Übersicht Behörden

Bereich	Behörde
Einheiten der Direktion der Justiz und des Innern (JI)	– Staatsanwaltschaft – Jugendstrafrechtspflege
Gerichte des Kantons Zürich (das Obergericht und die Bezirksgerichte sind am Projekt Helium nicht beteiligt)	– Verwaltungsgericht – Steuerrekursgericht – Baurekursgericht – Sozialversicherungsgericht
Administrativ angegliederte Bereiche der JI	– Bezirksamtskanzleien – Statthalterämter

Mit dem gemeinschaftlichen Ansatz dieser Behörden wird beabsichtigt, sowohl bei der Entwicklung als auch beim Betrieb der NGV die daraus entstehenden Synergien zu nutzen. Dabei sollen die heute in diesen Behörden eingesetzten Fachapplikationen RIS2 (Rechtsinformationssystem 2, als Individualentwicklung der JI) und JURIS4 (Branchenlösung der LogObject AG, ehemals Abraxas Informatik AG) abgelöst und durch eine moderne Geschäftsverwaltungssoftware ersetzt werden. Die heute bestehenden Funktionalitäten der beiden Altsysteme sind dabei in die neue Lösung zu überführen. Darüber hinaus ist die Führung der elektronischen Akte zu integrieren. Der Datenaustausch mit dem Obergericht und den Bezirksgerichten wird in Zukunft voraussichtlich über die Plattform «justitia.swiss» erfolgen. Zum System der Kantonspolizei Zürich (POLIS) wird eine Schnittstelle entwickelt.

Mit dem Projekt Helium soll für den Kanton Zürich eine Partnerin oder ein Partner zur Bereitstellung und Weiterentwicklung sowie für den Betrieb evaluiert und eine NGV für die Zürcher Justizbehörden beschafft und implementiert werden.

Das Betriebsmodell wird zu einem später Zeitpunkt gemäss dem «Handbuch IKT-Governance» des Amtes für Informatik (AFI) festgelegt.

B. Angestrebte Ergebnisse

Gemäss Auftrag des Projekts Helium werden mit der Beschaffung einer einheitlichen Geschäftsverwaltungslösung für den elektronischen Rechtsverkehr folgende Ziele verfolgt:

- Eine Lösung für alle: Entwicklung einer performanten und modularen technischen Lösung, die alle relevanten Prozesse der Justiz digital unterstützt und eine reibungslose, medienbruchfreie Zusammenarbeit aller am Verfahren beteiligten Parteien ermöglicht. Gleichzeitig sollen die Prozesse innerhalb der Organisationseinheiten vereinheitlicht werden, um dadurch einen Effizienzgewinn erzielen zu können.

- Hohe Datensicherheit: Schutz vertraulicher Informationen vor Hackerangriffen, Datenlecks oder anderen Sicherheitsverletzungen, damit das Vertrauen in das Justizsystem sowie die Integrität und Vertraulichkeit der Informationen gewahrt bleiben.
- Hohe Benutzerfreundlichkeit: Eine intuitive und leicht verständliche Benutzeroberfläche, um eine hohe Akzeptanz und Zufriedenheit der Anwenderinnen und Anwender zu erreichen und eine effiziente, effektive und produktive Arbeit der Justizmitarbeitenden zu ermöglichen.

Mit über 1000 Nutzerinnen und Nutzern ist die konsequente Ausrichtung der NGV auf die Bedürfnisse und Arbeitsweise der Fachanwenderinnen zentral.

Die Einführung der neuen Geschäftsverwaltungslösung ist mittels schrittweiser Einführung pro Behörde ab Ende 2026 (erster Release) und ab Mitte 2027 (zweiter Release) geplant. Das Projekt wird gemäss aktueller Planung 2029, mit Auslaufen der Übergangsfrist gemäss BEKJI, abgeschlossen.

C. Ausschreibung und Zielsetzung der Beschaffung

Mit dem Zweck, die in Abschnitt A beschriebenen Herausforderungen und Anforderungen zu erfüllen, wurde im Projekt Helium eine Beschaffungsstrategie und ein entsprechender Beschaffungsgegenstand beschrieben. Die Beschaffung der NGV soll mittels Ausschreibung im selektiven Verfahren (Staatsvertragsbereich) unter Anwendung des Dialogverfahrens (Art. 24 Abs. 1 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen [IVöB, LS 720.1]) im Zeitraum von September 2024 bis März 2025 erfolgen. Der Ausschreibungsgegenstand soll die Bereitstellung, Lieferung und Einführung als Generalunternehmen (GU) sowie den Betrieb einer NGV-Lösung umfassen. Die Realisierung von Schnittstellen zu Umsystemen, die Datenmigration aus RIS2 und JURIS sowie die Schulung sollen ebenfalls Teil des Angebots sein. Zudem wird eine optionale Verlängerung der Vertragsdauer um weitere drei Jahre auf insgesamt acht Jahre ausgeschrieben. Das Evaluationsverfahren im Dialog umfasst auch die Durchführung und Bewertung eines Proof of Concept auf der Grundlage von Beispielprozessen.

D. Kostenschätzung

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.

Das Ablösen veralteter Systeme und die Einführung der neuen Geschäftsverwaltungslösung ist Voraussetzung, um den eRV, die elektronische Aktenführung und die elektronische Akteneinsicht gesetzeskonform gemäss dem Entwurf des BEKJ (BBl 2023 679) durchführen zu können, da die im Einsatz stehenden Systeme diese Anforderungen nicht erfüllen. Die zu beschaffende Softwarelösung einschliesslich Dienstleistungen 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 voraussichtlichen Gesamtkosten für die Umsetzung des Projekts Helium aufgeführt. Der Abschluss der Einführung und die Abschaltung der Altsysteme (RIS2 und JURIS) sollen bis Ende 2027 erfolgen.

Der zusätzliche Mittelbedarf für den Betrieb ab 2030 von jährlich 2,5 Mio. Franken wird in den jeweiligen Planungen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) neu beurteilt.

Für Unvorhergesehenes, für mögliche Änderungen an Anforderungen und für neue Anforderungen wird eine Reserve von 20% der Kosten des Grundangebots gebildet.

Allfällige betriebliche Folgeaufwendungen für das AFI bzw. die IKT-Grundversorgung können erst nach Kenntnis des angewendeten Betriebsmodells und der gewählten Architektur bestimmt werden.

Tabelle 2: Geschätzte Gesamtkosten Helium (Beträge in Franken einschliesslich 8,1% MWSt)

	Projekt						Total
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	
Investitionsrechnung Zwischentotal	0	300 000	5 200 000	5 500 000	1 500 000	500 000	13 000 000
Umsetzung							
– Realisierung und Einführung NGV		300 000	5 200 000	5 500 000	1 500 000	500 000	13 000 000
Erfolgsrechnung Zwischentotal	1 400 000	800 000	2 040 000	3 100 000	3 350 000	1 550 000	12 240 000
Initialisierung							
– Projektinitialisierung und Beschaffung	1 400 000	200 000					1 600 000
Umsetzung							
– Realisierung und Einführung NGV		500 000	1 000 000	1 000 000	2 000 000	300 000	4 800 000
Weitere Projektkosten							
– Projektreserve (20%)		100 000	1 040 000	1 100 000	300 000	100 000	2 640 000
Betrieb und Nutzung							
– Wiederkehrende Lizenzkosten einschliesslich Softwarepflege und Support				750 000	750 000	750 000	2 250 000
– Weiterentwicklung NGV-Lösung							0
Weitere Betriebskosten							
– Datacenter-Betrieb NGV				250 000	300 000	400 000	950 000
Total Kosten	1 400 000	1 100 000	7 240 000	8 600 000	4 850 000	2 050 000	25 240 000

Für das Vorhaben stehen im KEF 2024–2027 Fr. 13 000 000 in der Investitionsrechnung und Fr. 5 800 000 in der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, zur Verfügung.

Tabelle 3: Mittelbedarf (Beträge in Franken)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Investitionsrechnung	0	300 000	5 200 000	5 500 000	1 500 000	500 000	13 000 000
Erfolgsrechnung	1 400 000	800 000	2 040 000	3 100 000	3 350 000	1 550 000	12 240 000
Projektsatzungskosten	1 400 000	1 100 000	7 240 000	8 600 000	4 850 000	2 050 000	25 240 000
Zusätzlich benötigte Mittel (Investitionsrechnung)	0	–1 700 000	–300 000	0	1 500 000	500 000	0
Zusätzlich benötigte Mittel (Erfolgsrechnung)	900 000	–200 000	40 000	800 000	3 350 000	1 550 000	6 440 000
Zusätzlich benötigte Mittel	900 000	–1 900 000	–260 000	800 000	4 850 000	2 050 000	6 440 000

Der zusätzliche Mittelbedarf 2024 und 2025 wird innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, kompensiert. Der zusätzliche Mittelbedarf ab 2026 wird in den folgenden KEF-Planungen neu beurteilt.

Die durchschnittlichen jährlichen Kapitalfolgekosten (Abschreibungen und Zinsen) betragen über die gesamte Nutzungsdauer Fr. 2 648 750 und setzen sich zusammen aus Abschreibungen von Fr. 2 600 000 und kalkulatorische Zinsen von Fr. 48 750.

Tabelle 4: Kapitalfolgekosten pro Jahr (in Franken)

	Abschreibungen	Kalkulatorischer Zinssatz	Kalkulatorische Zinsen	Total
13 000 000	2 600 000	0,75%	48 750	2 648 750

Personelle Mittel

Betriebliche und personelle Folgekosten werden kompensiert.

E. Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Gesamtlösung für Behörden besteht aus qualitativem und quantitativem Nutzen. Eine numerische Quantifizierung ist aufgrund der Prozesskomplexität nicht möglich, jedoch lassen sich mehrere qualitative Vorteile hervorheben:

- Höhere Autonomie und Selbstständigkeit: Digitale Informationen stehen orts- und zeitunabhängig zur Verfügung, was eine individuelle Arbeitsweise ermöglicht. Die moderne Arbeitsunterstützung steigert zudem die Attraktivität der Justizbehörden als Arbeitgebende.
- Effizienter Informationsaustausch: Die elektronische Verfügbarkeit von Daten ermöglicht schnelleren und strukturierten Austausch sowohl innerhalb und zwischen Behörden als auch zwischen den Kantonen, was die Zusammenarbeit verbessert.

- Effizienzsteigerung und Verminderung administrativer Arbeitsaufwände: Die Digitalisierung vermindert den administrativen Aufwand und steigert die individuelle Arbeitseffizienz.
- Einsparung von Ressourcen und Kosten: Gemeinsame Geschäftsverwaltungslösungen und die eAkte beseitigen physische Arbeitsabläufe und sparen logistische Aufwände, Versandkosten sowie Kosten für Kopier- und Archivierungstätigkeiten.
- Verbesserung des Image: Technologischer Fortschritt zu einer modernen Lösung verbessert das Image der Justizbehörden und der Gerichte.

F. Projektplan

Das Projekt Helium wurde Ende 2021 gestartet, um die in Abschnitt B aufgeführten Ergebnisse zu erreichen. Während der Initialisierung des Projekts wurde neben einer ersten Markterkundung geprüft, ob sich die unterschiedlichen Prozesse und Anforderungen der beteiligten Behörden mit einer gemeinsamen Lösung umsetzen lassen. Dies wurde unter anderem anhand eines funktionalen Prototyps untersucht. Gestützt auf die erarbeitete Studie wurde der Durchführungsplan erstellt. Es wurde entschieden, das Projekt nach Hermes Version 2022 in einer agilen Vorgehensweise durchzuführen. Zurzeit befindet sich das Projekt in der Phase Umsetzung. Diese Phase fasst nach Hermes 2022 agil alle Tätigkeiten im Rahmen der Lösungsentstehung zusammen. Das heisst, es werden keine separaten Phasen Konzept, Realisierung und Einführung unterschieden. Das Projekt wird mit Meilensteinen geführt, innerhalb deren die Lösung jeweils schrittweise weiterentwickelt wird.

Im Folgenden werden die wichtigsten Etappen und Meilensteine des Projekts aufgezeigt.

Abbildung: High-Level-Projektplanung

[illegible]

G. Strategiekonformität

Der Regierungsrat verfolgt mit der Strategie «Digitale Verwaltung 2018–2023» (RRB Nr. 390/2018) eine konsequente Umsetzung der Digitalisierung und damit eine Priorisierung von digitalen gegenüber analogen Interaktionen.

RRB Nr. 383/2018 regelt die Entscheidungsabläufe in Bezug auf die IKT-Grundversorgung und für die IKT-Beschaffungen betreffend Fach- und Kantonsapplikationen. Das Projekt wurde dem AFI und dem Gremium Operative Informatiksteuerung (OIS) am 8. Februar 2024 zur Prüfung vorgelegt. Das OIS hat dem Projekt mit folgender Auflage zugestimmt: Aufgrund der Vorgaben aus der IKT-Strategie ist die Einbindung des AFI ab dem aktuellen Zeitpunkt nötig. Diesem Anliegen wird im weiteren Projektverlauf Rechnung getragen.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Beschaffung und Einführung einer neuen Geschäftsverwaltung für die Justizbehörden wird eine gebundene Ausgabe von insgesamt Fr. 25 240 000 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, bewilligt. Davon gehen Fr. 13 000 000 zulasten der Investitionsrechnung und Fr. 12 240 000 zulasten der Erfolgsrechnung.

II. Dieser Beschluss ist bis zum Abschluss des Vergabeverfahrens nicht öffentlich.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli