

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 21. August 2024

821. Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug und Wiedereingliederung (zusätzliche gebundene Ausgabe)

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) und bei der Kantonalen Opferhilfestelle (KOH) weiterhin im Einsatz.

Das ursprüngliche Projekt RIS2 hatte zum Ziel, für alle Nutzenden von RIS1 eine neue gemeinsame Geschäftsverwaltungs-Software zu entwickeln. Dazu wurden die Regierungsratsbeschlüsse Nrn. 461/2010, 1309/2011, 575/2014 und 389/2017 erlassen.

Während die Strafuntersuchungsbehörden seit 2014 mit dem Nachfolgeprodukt RIS2 arbeiten, wurde dessen breitere Einführung von der JI gestoppt. 2016 hat die Hauptabteilung Informatik im Generalsekretariat der JI (IT JI) bei der Direktionsvorsteherin eine Überprüfung der Situation beantragt, um festzustellen, wie das Projekt RIS2 weitergeführt werden soll. Gestützt auf die Resultate dieser Überprüfung hat die Direktionsvorsteherin beschlossen, dass RIS2 für JuWe, das Gemeindeamt (GAZ) und die KOH nicht weiter ausgebaut werden soll. Stattdessen sei für die beiden Bereiche JuWe und KOH eine neue Fachapplikation eines auf dem Markt erhältlichen Standardprodukts zu beschaffen und für das GAZ eine separate Ablösung zu planen. Der Regierungsrat nahm mit Beschluss Nr. 1116/2016 davon Kenntnis.

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

Nach der Durchführung der Ausschreibung, der Evaluation und des Beschwerdeverfahrens haben Ende 2019 die Initialisierungsarbeiten mit der Abraxas Informatik AG begonnen. Die Abraxas Informatik AG entschied sich 2020, die Entwicklung des angebotenen Standardprodukts (Juris 5) auf einer neuen technologischen Grundlage durchzuführen und das Standardprodukt neu Juris X zu nennen. Gleichzeitig wurde das JI-

interne Projekte zur Einführung von Juris X von FAJuV auf Elektronische Fall- und Aktenführung (ELFA) umbenannt. Der externe Qualitäts- und Risikomanager überprüfte regelmässig alle Arbeiten und erstellte dazu Berichte.

Im Juni 2021 konnte die JI die Realisierungsphase freigeben. Mit Beschluss Nr. 782/2021 bewilligte der Regierungsrat die Ausgabe, vergab den Auftrag an die Abraxas Informatik AG, St. Gallen, und bewilligte die beantragte Ergänzung des Stellenplans des Generalsekretariats der JI. Er ermächtigte die JI, die entsprechenden Verträge abzuschliessen. Der Vertrag mit der Abraxas Informatik AG wurde infolgedessen am 16. Dezember 2021 durch die JI unterzeichnet.

Die Realisierungsphase ab 2022 war geprägt von grundlegenden technischen Veränderungen in der Architektur von Juris X und damit verbunden mit Lieferschwierigkeiten und wiederholten Planänderungen der Abraxas Informatik AG. In verschiedenen Gesprächen mit dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung stellten der Finanzdirektor und die Direktorin der JI sicher, dass aufseiten der Abraxas Informatik AG die nötigen strategischen Entscheide für die Umsetzung des Projekts trotz der Schwierigkeiten vorlagen. Nach neuerlichen technischen Schwierigkeiten und weiteren Verzögerungen informierte die Abraxas Informatik AG im Dezember 2023 zuerst den Finanzdirektor und anschliessend die Direktorin der JI, dass sie diese Entscheide revidieren müsse. Die Abraxas Informatik AG sah sich gezwungen, den Geschäftsbereich Juris zu verkaufen, das Projekt ELFA zu beenden und den Vertrag mit der JI aufzuheben. Dabei wurden sämtliche bereits getätigten Ausgaben zurückerstattet. Die JI muss daher die Ablösung ihrer veralteten Fachapplikation RISI erneut beschaffen.

B. Angestrebte Ergebnisse

Heute arbeiten rund 1500 Benutzende mit RISI. Diese erstellen jährlich rund 30 000 neue Fälle mit rund 25 000 neuen eingewiesenen Personen. Im RISI wird insgesamt ein Bestand von rund 280 000 Fällen und 150 000 Personen verwaltet.

Mit der erneuten Beschaffung einer Fachapplikation für den Justizvollzug werden weiterhin die folgenden Ziele verfolgt:

- Das eigenentwickelte RISI, das am Ende seiner Lebenszeit angelangt ist, soll durch ein zeitgemäßes Standardprodukt abgelöst werden.
- Es soll zu diesem Zweck eine zeitgemäss, auf elektronische Fall- und Aktenführung ausgerichtete Fachapplikation für den Justizvollzug beschafft, angepasst und eingeführt werden.

- Die Applikation soll benutzendenfreundlich, medienbruchfrei und sicher die relevanten Funktionalitäten der jeweiligen Aufgabenstellung abdecken.
- Das Standardprodukt soll rasch verfügbar und es soll anschlussfähig sein an die nationalen Vorhaben des Programms der Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (Justitia 4.0, Informationssystem Justizvollzug, elektronische Justizvollzugsakte).
- Mit der Ablösung von RIS1 soll nicht nur eine technologische Erneuerung des bestehenden Systems angestrebt, sondern die durchgängige elektronische Fall- und Aktenführung überhaupt ermöglicht werden.

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

C. Evaluation und Beschaffung der Lösung

Nach Beendigung des Projektes ELFA durch die Abraxas Informatik AG hat die JI umgehend die neuerliche Beschaffung an die Hand genommen und in einer Studie die heutige Marktsituation für Fachapplikationen für den Justizvollzug sowie die aktuellen Rahmenbedingungen beleuchtet. Es zeigte sich rasch, dass der Markt für Fachapplikationen Justizvollzug sehr eng begrenzt ist. Auf dem Schweizer Markt gibt es im Moment nur noch die Glaux Group AG, Bern, als Anbieterin einer Justizvollzugs-Standardsoftware. Sie ist in 17 Kantonen erfolgreich im Einsatz und wird technisch und inhaltlich laufend aktualisiert. Insbesondere der Kanton Bern hat einen vergleichbaren Umfang der Nutzung der Software Gina (Bewährungs- und Vollzugsdienste und Institutionen).

Die Ablösung von RIS1 und die Einführung einer zeitgemässen Fachapplikation für den Justizvollzug ist dringlich. Mit dem Inkrafttreten der Änderungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes und der Einführung der Verordnung über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren (vgl. RRB Nr. 727/2024) müssen die Akten ab 1. Januar 2026 mit einer zweijährigen Übergangsfrist obligatorisch elektronisch geführt werden. Der elektronische Rechtsverkehr zwischen Behörden wird ab 1. Januar 2026 ohne Übergangsfrist obligatorisch.

Mit RRB Nr. 1468/2023 wurde für den Erhalt der Funktionsfähigkeit von RIS bis Ende 2025 sowie den Betrieb, die Wartung und den Support bis Ende 2027 eine zusätzliche Ausgabe bewilligt. Für den obligatorischen elektronischen Rechtsverkehr sind jedoch funktionelle Anpassungen nötig, die im RIS1 wenn überhaupt nur mit einem sehr grossen Aufwand realisierbar wären.

Unter diesen Rahmenbedingungen prüfte die Studie mehrere Varianten wie die erneute WTO-Ausschreibung, die Beschaffung einer Individualentwicklung sowie die freihändige Vergabe gestützt auf Art. 21 Abs. 2 lit. d der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB, LS 720.1) für eine in der Schweiz bereits etablierte Fachapplikation für den Justizvollzug.

Die Evaluation der Varianten zeigte, dass die JI nur mit der freihändigen Vergabe innert nützlicher Frist zu ihrem Ziel der Einführung einer neuen, an übergeordnete Vorgaben anschlussfähigen Fachapplikation für den Justizvollzug kommt. Ein externes beschaffungsrechtliches juristisches Gutachten stützte angesichts der gebotenen Dringlichkeit diese Vorgehensweise.

Am 16. Januar 2024 entschied die JI, die freihändige Beschaffung mittels einer Angebotsanfrage an die Glaux Group AG für ihr Produkt Gina vorzubereiten. Die Angebotsunterlagen wie Pflichtenheft mit Leistungsverzeichnis wurden erarbeitet, mit der Glaux Group AG besprochen und abgeglichen. Parallel dazu liess die JI durch eine externes Unternehmen eine Due-Diligence-Prüfung der Glaux Group AG und zusätzlich durch ein weiteres spezialisiertes Unternehmen einen Code Review der Software Gina durchführen.

Am 6. August 2024 reichte die Glaux Group AG ihre Offerte ein. Zusammen mit den Resultaten der Due-Diligence-Prüfung und des Code Reviews wurde im Evaluationsbericht dargelegt, dass das offerierte Produkt Gina die Anforderungen gemäss Pflichtenheft erfüllt und die Glaux Group AG in der Lage ist, das Produkt bei JuWe innert der gesetzten kurzen Fristen zu realisieren und einzuführen. Die Vergabesumme beläuft sich einschliesslich Option 6.–8. Betriebsjahr (vgl. nachfolgend, Tabelle 1) auf insgesamt Fr. 32 731 700 (einschliesslich MWSt).

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.

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 Si-

cherheitshaft 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 zwingend erforderlich, weshalb ihre Beschaffung als gebundene Ausgabe zu betrachten ist.

In der nachfolgenden Tabelle werden die Gesamtkosten für die Umsetzung des Projekts ELFA, einschliesslich der angebotenen Schnittstellen, über eine Nutzungsdauer von fünf Jahren gemäss Grundangebot (bzw. acht Jahren gemäss Option) nach Inbetriebnahme aufgeführt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Inbetriebnahme der ELFA-Lösung über drei Releases im Zeitraum 2026 bis 2027 erfolgt.

Die Betriebskosten umfassen sowohl wiederkehrende Lizenzmieten einschliesslich Softwarepflege und Support, die Weiterentwicklung der Gesamtlösung als auch den Datacenter-Betrieb einschliesslich Betriebssupport. Bei der Position «weitere Projektkosten» handelt es sich um Kosten für die Integration der Umsysteme sowie Aufwände für Beratungsdienstleistungen und Projektunterstützung in den Bereichen E-Learning und Qualitäts- und Risikomanagement.

Für Unvorhergesehenes wird eine Reserve von 20% 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	2031	
Investitionsrechnung (IR)	93'400	758'300	817'600	1'026'200	0	0	0	0	0
Zwischentotal									2'695'500
Realisierung Grundangebot									
- Parametrierung (ohne Schnittstellen)	28'700	200'700	229'800	91'700					550'900
- Entwicklung (ohne Schnittstelle)	37'800	264'500	302'900	120'900					726'100
- Entwicklung Schnittstellen	26'900	215'300	178'300	580'100					1'000'600
- Entwicklung Optionen			28'800						28'800
Weitere Projektkosten									
- Entwicklung Schnittstellen	77'800	77'800	233'500						389'100
Umsysteme									
Erfolgsrechnung (ER)	787'120	3'109'520	3'898'580	4'260'640	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'666'200	25'386'860
Zwischentotal									
Projektleitung									
- Phasenübergreifend	142'500	570'100	573'900	571'100					1'857'600
Initialisierung									
- Projektleistungen	98'600	72'700							171'300
Konzept									
- Projektleistungen (ohne Schnittstelle)	153'100	282'400	160'200	169'800					765'500
- Konzept Schnittstellen	3'400	26'900	22'300	72'500					125'100
- Konzept Datenmigration	60'900	213'100	30'400						304'400
Realisierung									
- Parametrierung (ohne Schnittstellen)	7'200	50'200	57'500	22'900					137'800
- Entwicklung (ohne Schnittstelle)	9'400	66'100	75'700	30'200					181'400
- Entwicklung Schnittstellen	3'400	26'900	22'300	72'500					125'100
- Entwicklung Optionen			7'200						7'200

	Projekt				Betrieb/Nutzung					Total			
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	
- Realisierung Migration der Dokumentvorlagen	9 000	36 000	98 900										143 900
- Realisierung Datenmigration	46 800	280 600	140 300										467 700
- Bereitstellung Testinfrastruktur/ Daten, Schulung, Dokumentation, Integrationstests	34 900	52 300	145 200	120 200									352 600
- Bereitstellung Datacenter-Betrieb			76 100										76 100
Einführung													
- Projektleistungen	152 200	481 100	249 200										882 500
- Schulung	22 800	28 500	5 700										57 000
Weitere Projektkosten													
- Beratungsleistungen und Projektunterstützung	85 400	332 900	294 000	129 000									841 300
- Entwicklung Schnittstellen Umsysteme	19 500	19 500	58 400										97 400
- Projektreserve (20%)	132 520	526 020	534 680	479 740									1 672 960
Betrieb Grundangebot													
- Wiederkehrende Lizenzmiete einschließlich Softwarepflege und Support	683 700	1 498 500	1 532 300	1 532 300	1 532 300	1 532 300	1 532 300	1 532 300	1 532 300	1 532 300	1 532 300	1 532 300	9 843 700
- Wiederkehrende Softwarepflege und Support (Entwicklung)	9 100	18 200	90 800	90 800	90 800	90 800	90 800	90 800	90 800	90 800	90 800	90 800	481 300
- Wiederkehrende Softwarepflege und Support (Schnittstellen)	33 600	54 600	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	125 100	713 700
- Wiederkehrende Softwarepflege und Support (Optionen)	302 700	399 400	518 900	518 900	518 900	518 900	518 900	518 900	518 900	518 900	518 900	518 900	162 000
- Wiederkehrender Datacenter-Betrieb													3 815 500

Von den Gesamtkosten von Fr. 364'400'060 wurden mit RRB Nr. 782/2021 insgesamt Fr. 155'900'000 bereits bewilligt.
Für das Vorhaben stehen im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 Fr. 3'032'100 in der Investitionsrechnung und Fr. 5'850'800 in der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, zur Verfügung.

Tabelle 2: Mittelbedarf (in Franken)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Total
Investitionsrechnung	93'400	758'300	817'600	1'026'200	0	0	0	0	0	0	0	0	2'695'500
Erfolgsrechnung	787'120	3'109'520	3'898'580	4'260'640	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'759'300	2'785'900	2'812'500	33'744'560
Projektkumsumsetzungskosten	880'520	3'867'820	4'716'180	5'286'840	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'759'300	2'785'900	2'812'500	36'440'060
Zusätzliche benötigte Mittel (Investitionsrechnung)	-25'600	-811'800	-318'700	819'500	0	0	0	0	0	0	0	0	-336'600
Zusätzliche benötigte Mittel (Erfolgsrechnung)	-747'580	1'563'520	2'414'580	2'974'540	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'759'300	2'785'900	2'812'500	27'893'760
Zusätzlich benötigte Mittel	-773'180	751'720	2'095'880	3'794'040	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'666'200	2'759'300	2'785'900	2'812'500	27'557'160

Die zusätzlich benötigten Mittel werden für das Jahr 2024 innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, kompensiert und in der kommenden Finanzplanung einzustellen sein.

Die durchschnittlichen jährlichen Kapitalfolgekosten (Abschreibungen und Zinsen) betragen über die gesamte Nutzungsdauer Fr. 274 533 und setzen sich zusammen aus Abschreibungen von Fr. 269 480 und kalkulatorische Zinsen von Fr. 5053.

Tabelle 3: Kapitalfolgekosten

Kosten in Franken	Kapitalfolgekosten/Jahr			
	Abschreibungen in Franken	Kalkulatorischer Zinssatz	Kalkulatorische Zinsen in Franken	Total in Franken
2 695 500	539 100	0,75%	10 108	549 208

E. Wirtschaftlichkeit

Die Ablösung von RIS1 stellt eine technische und wirtschaftliche Notwendigkeit dar.

Im Rahmen der RIS2-Überprüfung (RRB Nr. 1116/2016) wurde festgestellt, dass für den Justizvollzug die Beschaffung einer auf dem Markt bestehenden 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 stellen neue gesetzliche Grundlagen sowie die Harmonisierungsvorhaben der Informatik in der Strafjustiz (HIS-Programm der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren) laufend höhere Anforderungen an eine Fachapplikation für den Justizvollzug. Diese Anforderungen werden mit einem extern zu beschaffenden Standardprodukt wirtschaftlich am besten erfüllt.

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

Gleichzeitig steigen mit der zunehmenden Digitalisierung der Verwaltung und der Gerichte die Anzahl der Schnittstellen sowie die Anforderungen an den Datenschutz und die Informationssicherheit.

Eine präzise numerische Quantifizierung der Einsparmöglichkeiten ist aufgrund der Komplexität der Prozesse nicht möglich.

F. Projektplan

Die Umsetzungsarbeiten erfolgen unter der Leitung von JuWe in Zusammenarbeit mit Mitarbeitenden der DigiSol (IT JI) und der Glaux Group AG. Der vorliegende Projektplan beruht auf den Angaben der Glaux Group AG.

Die Umsetzung der Applikation erfolgt in mehreren vertraglich vereinbarten Releases mit verzugsbegründenden Meilensteinen, wobei bereits mit dem Release 1.0 die Ablösung von RIS1 erfolgen soll. Der gesamte Umfang des Angebotes steht nach Auslieferung der Folge-Releases 2 und 3 zur Verfügung.

Der Abschluss der Einführung ist gemäss Planung auf Ende 2027 geplant.

Die Umsetzung des Betriebs wird zu einem späteren Zeitpunkt beschlossen und erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem AFI.

Abbildung: Projektplan

	2024				2025				2026				2027			
	Q1	Q2	Q3	Q4												
Initialisierung			■													
Konzept				■	■											
Umsetzung Release 0.5			■	■	■	■	■									
Umsetzung Release 1.0								■	■	■						
Umsetzung Release 2.0									■	■	■					
Umsetzung Release 3.0										■	■	■				

G. Strategiekonformität

Bezüglich Strategiekonformität wird auf RRB Nr. 782/2021 verwiesen.

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

I. Zur Beschaffung und Realisierung der juristischen Fachapplikation Justizvollzug wird zur Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nr. 782/2021 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 20850060 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, bewilligt. Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 36440060. Davon gehen Fr. 2695500 zulasten der Investitionsrechnung und Fr. 33744560 zulasten der Erfolgsrechnung.

II. Der Auftrag zur Lieferung, Realisierung und Einführung sowie für Softwarepflege, Support und Betrieb der juristischen Fachapplikation Justizvollzug wird gemäss Angebot vom 6. August 2024 zu Fr. 32'731'700 an die Glaux Group AG, Bern, vergeben.

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

IV. Dieser Beschluss ist bis zum Abschluss der Verträge nicht öffentlich.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli