

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 49/2025

Sitzung vom 5. März 2025

224. Anfrage (IT-Projekte bei der Justizdirektion: Verschiedene Ausschreibungsverfahren – verschiedene Ellen?)

Kantonsrätin Barbara Franzen, Niederweningen, sowie die Kantonsräte Stefan Schmid, Niederglatt, und Thomas Anwander, Winterthur, haben am 17. Februar 2025 folgende Anfrage eingereicht:

Seit Jahren treiben die IT-Projekte der Direktion der Justiz und des Inneren (JI) die Kommissionsmitglieder von GPK und JUKO um: Projektunstimmigkeiten (inkl. Rechtsstreitigkeiten), Projektverzögerungen, Projektabbrüche. Die jüngste (bekannte) Keule betrifft den Rückzug der Firma Abraxas aus dem Marktsegment der Justizfachapplikationen. Dies bedeutet, dass das Projekt Juris X einseitig beendet worden ist und der Kanton Zürich nach einer langjährigen Odyssee vor einem totalen Scherbenhaufen steht. Eine submissionsrechtlich fragwürdige, freihändige Vergabe über 32 Millionen Franken im Sommer 2024 an die Firma Glaux soll Abhilfe schaffen. Gleichzeitig läuft das Projekt Helium, eine neue Geschäftsverwaltungslösung für die Zürcher Justizbehörden, weiter. Hierbei wird offenbar ein reguläres Ausschreibungsverfahren durchgeführt. Parallel wird durch die Direktion für Sicherheit nach einem Nachfolgeprojekt für die Polizeisoftware Polis gesucht. Zusammengefasst lässt sich sagen, dass parallel verschiedene Projekte für die Entwicklung von Anwendungsapplikationen für Polizei, Strafuntersuchung, Gerichte und Vollzug (im Folgenden: Anwendungsgruppen) laufen.

Die diversen Ausschreibungen für Softwareapplikationen stehen im Zusammenhang mit auf eidgenössischer Ebene laufenden Anstrengungen für den elektronischen Rechtsverkehr. Als Stichwort kann hier das Projekt Justitia 4.0 erwähnt werden, dessen übergeordnetes Ziel eine Plattform für den digitalen Austausch auf nationaler Ebene ist. Der Kanton Zürich muss dafür zeitnah die technischen Voraussetzungen schaffen.

In diesem Zusammenhang bitten wir die Regierung um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welche Projekte bezüglich Justizsoftware und Vollzugsapplikationen für die involvierten Anwender der Untersuchungs- und Vollzugsbehörden (siehe oben) laufen parallel? Wo stehen die einzelnen Projekte auf der Zeitachse?

2. Im Sinne einer Übersicht bitten wir um eine Auslegeordnung über die Gesamtarchitektur. Wer ist seitens Regierung übergeordnet zuständig für die Gesamtarchitektur?
3. Wie sind die erwähnten Ausschreibungen zeitlich und inhaltlich miteinander gekoppelt und gibt es Abhängigkeiten unter den einzelnen Projekten, beispielsweise bezüglich Einführungszeit und späterer Anwendung durch die Anwendergruppen?
4. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass die neuen Programme und Applikationen trotz zeitlich unterschiedlich angelegten Ausschreibungen und damit wohl auch unterschiedlichen Rolloutphasen im Sinne einer Gesamtlösung kompatibel und industriell genug erprobt sind, damit die Anwendergruppen sie auch tatsächlich direkt und parallel anwenden können? Gibt es dazu eine übergeordnete Projektorganisation? Welche Schnittstellen stehen besonders im Fokus?
5. Verfügt der Regierungsrat über eine übergeordnete Beschaffungsstrategie für IT-Projekte bezüglich elektronischen Rechtsverkehrs? Verfolgt diese einen interdepartementalen Ansatz? Wie arbeiten die verantwortlichen Mitarbeiter der JI und der DS in Bezug auf den elektronischen Rechtsverkehr zusammen?
6. Wie erwähnt, musste Ende 2023 der Rückzug der Firma Abraxas aus dem Projekt Juris X zur Kenntnis genommen werden. Offenbar aufgrund der zeitlichen Dringlichkeit in Bezug auf die Schnittstellen zu Justitia 4.0 (Stellungnahme auf Simap) hat der Regierungsrat beschlossen, das Projekt über 32 Millionen freihändig zu vergeben. Beim Projekt Helium hingegen – welches notabene ebenfalls an die zeitlichen Vorgaben aus dem nationalen Projekt Justitia 4.0 gebunden ist – läuft ein reguläres Ausschreibungsverfahren. Wie ist angesichts der gleichen zeitlichen Gebundenheit zu erklären, dass unterschiedliche Ausschreibungsverfahren gewählt werden können?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Barbara Franzen, Niederweningen, Stefan Schmid, Niederglatt, und Thomas Anwander, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Die digitale Transformation der Strafverfolgung (Polizei, Statthalterämter, Staatsanwaltschaft), des Justizvollzugs, der Gerichte und sämtlicher Verwaltungsbehörden ist in vollem Gang und umfasst zahlreiche kleinere und grössere Projekte. Diese hier darzustellen, würde den Rahmen einer Anfragebeantwortung sprengen.

Es werden deshalb hier nur die Schlüsselprojekte näher dargestellt.

Justitia 4.0

Das schweizweite Projekt «Justitia 4.0 – Für eine sichere digitale Justiz» (justitia40.ch) treibt im Auftrag der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren sowie der Justizkonferenz (Bundesgericht) die Digitalisierung der Schweizer Justiz voran, indem es ermöglicht, dass Papierakten durch elektronische Akten ersetzt und der Rechtsverkehr über die Plattform «justitia.swiss» abwickelt wird.

Die eidgenössischen Räte haben mit dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 2024 über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ; BBl 2025 19, fedlex.admin.ch/eli/fga/2025/19/de) die rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen. Die Referendumsfrist endet am 19. April 2025. Zu erwarten ist, dass das BEKJ 2026 in Kraft treten und der elektronische Rechtsverkehr zwischen 2027 und 2031 in den Kantonen obligatorisch werden wird (Übergangsfrist).

Helium

Im Projekt Helium der Direktion der Justiz und des Innern (JI) werden die Grundlagen für eine neue, zeitgemässe Geschäftsverwaltungslösung (NGV) gemeinschaftlich mit folgenden Justizbehörden des Kantons Zürich erarbeitet:

Bereich	Behörde
Einheiten der JI	Staatsanwaltschaft Jugendstrafrechtspflege
Gerichte (das Obergericht und die Bezirksgerichte sind nicht Teil des Projektes Helium)	Verwaltungsgericht Steuerrekursgericht Baurekursgericht Sozialversicherungsgericht
Administrativ angegliederte Bereiche der JI	Bezirksratskanzleien 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 Rechtsinformationssystem 2 (RIS2 – als Individualentwicklung der JI) sowie JURIS4 (Branchenlösung der LogObject AG, ehemals Abraxas Informatik AG) abgelöst und durch eine moderne Geschäftsverwaltungssoftware ersetzt werden. Die bestehenden Funktionalitäten der beiden Systeme sind dabei in die neue Lösung zu überführen. Darüber hinaus ist die Führung der elektronischen Akte gemäss Justitia 4.0 zu integrieren. Der Datenaustausch mit dem Obergericht und den Bezirksgerichten wird in Zu-

kunft über die Plattform «justitia.swiss» erfolgen. Zum Vorgangsbearbeitungssystem der Kantonspolizei Zürich (POLIS Applikationsfamilie) wird eine direkte Schnittstelle entwickelt.

ELFA (Elektronische Fall- und Aktenführung)

Das Projekt ELFA ist ein Projekt von Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe). Es soll mit GINA, einer erprobten Standardsoftware, das eigenentwickelte Rechtsinformationssystem 1 (RIS1) ablösen. Heute arbeiten rund 1500 Benutzerinnen und Benutzer mit RIS1. Diese erstellen jährlich rund 30 000 neue Fälle mit rund 25 000 neuen eingewiesenen Personen. Im RIS1 wird insgesamt ein Bestand von rund 280 000 Fällen und 150 000 Personen verwaltet. Auf dem Schweizer Markt gibt es derzeit nur noch die Glaux Group AG als Anbieterin der Justizvollzugsstandardsoftware GINA. Diese ist in 17 Kantonen erfolgreich im Einsatz. Insbesondere der Kanton Bern hat einen vergleichbaren Umfang der Nutzung von GINA (Bewährungs- und Vollzugsdienste und Institutionen).

POLIS Zukunft

Das Projekt «POLIS Zukunft» dient der Ablösung der zurzeit genutzten POLIS Applikationsfamilie. In diesem erfolgt unter anderem die Vorgangsbearbeitung mit mehr als 300 000 Polizeirapporten pro Jahr. Mit der Ersatzbeschaffung wird die zeitgemässe Vorgangsbearbeitung sichergestellt.

Zu Frage 1:

Vorab kann auf die einleitenden Bemerkungen verwiesen werden. Zur Frage der Zeitachsen ist das Folgende festzuhalten:

- *Justitia 4.0:* Die Plattform «justitia.swiss» wird derzeit von verschiedenen Behörden erprobt. Im Kanton Zürich beteiligen sich an diesen Erprobungen das Verwaltungsgericht und voraussichtlich die Kantonale Opferhilfestelle. Die Plattform soll voraussichtlich 2026 in den Vollbetrieb starten.
- *Helium:* Die Ausschreibung läuft. Sie wird im Dialogverfahren durchgeführt. Mit der Auftragserteilung ist bis Sommer 2025 zu rechnen. Eine erste Teil-Einführung ist 2027 geplant.
- *ELFA:* Das Projekt läuft seit dem Ausstieg von Abraxas JuWe-intern nahtlos weiter (Anpassung interner Prozesse usw.). Die Verträge mit der Glaux Group AG sind bereinigt. Die Arbeiten wurden damit auch auf Lieferantenseite aufgenommen. Das Projekt ELFA hat keine direkte Abhängigkeit mit Justitia 4.0, hingegen mit der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes betreffend elektronische Verfahrenshandlungen (VRG, LS 175.2). Diese tritt am 1. Januar 2026 in Kraft (vgl. neuer § 4d VRG).

- *POLIS Zukunft*: Die Projektarbeiten begannen 2024. Im zweiten Quartal 2025 ist die Publikation der Ausschreibung geplant.

Zu Frage 2:

Wie in der IKT-Strategie des Regierungsrates festgehalten, durchlaufen alle Fachapplikationen der Direktionen verschiedene Gremien. Dort werden die Projekte hinsichtlich der Strategie des Regierungsrates, der Gesamtarchitektur, der betrieblichen Voraussetzungen und weiterer Kriterien geprüft. Belaufen sich die Kosten auf mehr als 1 Mio. Franken, entscheidet der Regierungsrat über die Freigabe der Projekte. Diesen Prozess haben auch die erwähnten Projekte der JI erfolgreich durchlaufen.

Zu Frage 3:

Die beiden Ausschreibungen sind weder zeitlich noch inhaltlich direkt miteinander gekoppelt. Sie betreffen unterschiedliche Organisationseinheiten und damit auch unterschiedliche Benutzende. Um einen durchgängig elektronischen Rechtsverkehr sicherzustellen, sind die Schnittstellen untereinander in allen Projekten definiert und werden laufend überprüft.

Bezüglich Einführungszeitpunkt müssen alle betroffenen Organisationseinheiten des Kantons bis Ende der Übergangsfrist des BEKJ (voraussichtlich 2031) eine Geschäftsverwaltung haben, mit der eine elektronische Justizakte geführt und über die Plattform «justitia.swiss» ausgetauscht werden kann. Darauf ist das Projekt Helium für die Strafverfolgung und für die in der Einleitung erwähnten Gerichte ausgerichtet.

Bezüglich des Einführungszeitpunkts der Geschäftsverwaltungslösung für den Justizvollzug (GINA) wird auf die Beantwortung der Frage 6 verwiesen.

Zu Frage 4:

In Ergänzung zur Beantwortung der Frage 2 ist festzuhalten, dass aus Kantonssicht keine Gesamtlösung für alle Direktionen, Ämter und Behörden angestrebt wird. Im elektronischen Rechtsverkehr wird die Schnittstelle zu «justitia.swiss» eine der wichtigsten Schnittstellen sein, über welche auch die Applikationen innerhalb des Kantons Daten austauschen können.

Zu Frage 5:

Die beiden Direktionen arbeiten in allen Belangen eng zusammen. Die Schnittstellen sind ein selbstverständlicher Teil jedes Projektauftrags. Beschafft werden alle Projekte separat. Mehrere Projekte ohne sachlichen Grund beschaffungsmässig miteinander zu verknüpfen, würde

das Projektrisiko massiv erhöhen. Die Lehren aus der Vergangenheit zeigen: Die Projekte sollen so klein wie möglich gehalten werden; die Koordination muss über Schnittstellen sichergestellt werden.

Zu Frage 6:

Die zeitliche Dringlichkeit der Beschaffung einer Nachfolgelösung für RIS1 wird in der Zuschlagsverfügung nicht mit der Schnittstelle zu Justitia 4.0, sondern mit dem Inkrafttreten der Verordnung über elektronische Verfahrenshandlungen im Verwaltungsverfahren (vgl. RRB Nr. 727/2024) am 1. Januar 2026 wie folgt begründet: Der elektronische Rechtsverkehr zwischen Behörden sowie der Verkehr zwischen JuWe und den zur Vornahme elektronischer Verfahrenshandlung verpflichteten Personen wird ab 1. Januar 2026 ohne Übergangsfrist obligatorisch (vgl. neuer § 4d VRG). Insbesondere Anträge an die Gerichte muss JuWe somit ab diesem Zeitpunkt elektronisch stellen, und als Beilage dieser Anträge müssen die Vollzugsdossiers elektronisch vorhanden sein. Eine durchgängige elektronische Fallführung ist mit dem RIS1 zurzeit nicht möglich. Im RIS2 ist die elektronische Fallführung – wenigstens übergangsmässig – möglich. Damit bestehen unterschiedliche zeitliche Gebundenheiten zwischen den beiden Beschaffungen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli