

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 9. Juli 2025

**766. Beschaffung und Einführung einer neuen Geschäftsverwaltung
für die Justizbehörden (zusätzliche gebundene Ausgabe, Vergabe)**

A. Ausgangslage

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ; BBl 2023 679) wird der elektronische Rechtsverkehr und die digitale Aktenführung voraussichtlich noch vor 2030 für professionelle Anwendende obligatorisch.

Vor diesem Hintergrund treibt das Projekt Justitia 4.0 im Auftrag der Justizdirektorinnen und -direktoren sowie der Justizkonferenz die Digitalisierung der Schweizer Justiz voran, indem es Papierakten durch elektronische Akten ersetzt und den Rechtsverkehr über die Plattform justitia.swiss abwickelt. Mit der eJustizakte-Applikation wird den Gerichten, Staats- und Jugendanwaltschaften eine Lösung zur Verfügung gestellt, mit der sie elektronische Akten effizient verwalten, bearbeiten und übermitteln können.

Die bestehenden Geschäftsverwaltungslösungen verschiedener Zürcher Justizbehörden stützen sich auf veraltete Technologien und verfügen zudem nicht über die notwendigen Schnittstellen für den Datenaustausch über die Plattform justitia.swiss. Die Behörden werden ab dem Inkrafttreten des BEKJ nicht mehr in der Lage sein, ein gesetzeskonformes Arbeiten sicherzustellen.

Deshalb haben sich im Projekt Helium unter der Leitung der Direktion der Justiz und des Innern acht Zürcher Behörden zusammengetan, um gemeinsam eine zukunftsfähige Geschäftsverwaltungslösung zu beschaffen. Durch den gemeinschaftlichen Ansatz sollen Synergien genutzt und die Kosten pro Behörde stark reduziert werden.

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	Bezirksratskanzleien Statthalterämter

Dazu bewilligte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 815/2024 eine gebundene Ausgabe von insgesamt 25,24 Mio. Franken zur Beschaffung und Einführung einer neuen Geschäftsverwaltungslösung für die Justizbehörden. Aufgrund der komplexen technischen Anforderungen entschied er, die Ausschreibung im selektiven Verfahren (Staatsvertragsbereich) unter Anwendung des Dialogverfahrens (Art. 24 Abs. 1 Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 [IVöB, LS 720.1]) vorzunehmen. Dieses ermöglichte durch einen strukturierten Austausch mit ausgewählten Anbietenden eine Konkretisierung von Leistungsgegenstand und Vorgehensweise.

Der strukturierte Austausch führte zu einem vertieften Verständnis des Projektumfangs. Dadurch erhöhen sich die Gesamtkosten gegenüber den in RRB Nr. 815/2024 geschätzten Beträgen. Neu berücksichtigt das Projekt neben Applikationsentwicklung auch Nutzung und Softwarepflege. Es umfasst zudem eine genauere Kalkulation der Migrations- und Projektunterstützungskosten sowie der Reserven. Die geplante Laufzeit von zwölf Jahren ist der technischen Komplexität geschuldet sowie der vierjährigen Projektdauer und dem gestaffelten Rollout für über 1000 Nutzende. Sie dient der Absicherung der Investition.

Parallel zur gewählten Ausschreibungsform wurde mit dem «Agile Agreement» ein geeignetes vertragliches und methodisches Rahmenwerk eingesetzt, das speziell auf die Besonderheiten agiler Softwareprojekte ausgerichtet ist. Statt einer vorgängig vollständig definierten Spezifikation stehen Kooperation, iterative Entwicklung und der flexible Umgang mit Ungewissheiten im Vordergrund. Auf Basis einer gemeinsamen Produktvision (Prototyp) und klar definierter Rahmenbedingungen wird die Lösung schrittweise in enger Zusammenarbeit zwischen Auftraggeber und Anbietenden entwickelt und stetig an neue Erkenntnisse und sich verändernde Bedürfnisse angepasst. Die Umsetzung erfolgt dabei fragmentweise: Für jedes konkret spezifizierte Teilprodukt wird ein separater Einzelvertrag abgeschlossen. Dadurch bleibt die gesamte Vergabesumme hypothetisch, da keine Verpflichtung besteht, sämtliche Leistungen auch tatsächlich abzurufen. Dies erhöht die Flexibilität und reduziert gleichzeitig das Risiko von Kostenüberschreitungen.

B. Submission im Dialogverfahren

Der Ausschreibungsgegenstand umfasste die Bereitstellung, Lieferung und Einführung sowie die Applikationspflege und den Support einer neuen Geschäftsverwaltungslösung. Ebenfalls Teil des Angebots ist die Realisierung von Schnittstellen zu Umsystemen, die Datenmigration aus RIS2 und JURIS4 sowie die Schulung.

Die neue Geschäftsverwaltungsapplikation soll die bestehenden Funktionalitäten der heute eingesetzten Fachapplikationen RIS2 und JURIS4 übernehmen und die elektronische Aktenführung vollständig integrieren. Die Lösung muss modular und leistungsfähig aufgebaut sein, höchste Anforderungen an die Datensicherheit erfüllen und alle relevanten Prozesse der Justiz digital abbilden. Ziel ist eine medienbruchfreie, reibungslose Zusammenarbeit sowie die Vereinheitlichung interner Prozesse zur Steigerung der Effizienz. Angesichts der wachsenden Fallzahlen ist zudem eine benutzendenfreundliche Gestaltung zentral, um über 1000 Nutzerinnen und Nutzern eine effektive Aufgabenerledigung zu ermöglichen.

Das Beschaffungsverfahren dauerte von September 2024 bis Juni 2025. Das Dialogverfahren lässt bereits während des Verfahrens einen intensiven und konkreten Austausch mit den potenziellen Lieferanten zu. Es mündet in der Einreichung eines umfangreichen Lösungskonzepts sowie eines Proof of Concept, der die technische Machbarkeit des vorgeschlagenen Lösungsansatzes demonstriert.

13 Unternehmen reichten einen Teilnahmeantrag ein, von denen sich zwölf für die Teilnahme am anschließenden Präqualifikationsverfahren qualifizierten. Die drei bestplatzierten Anbietenden im Präqualifikationsverfahren wurden zur Angebotsphase zugelassen. In einem Zeitraum von drei Monaten erarbeiteten sie in enger Zusammenarbeit mit dem Projektteam über mehrere Dialogrunden hinweg ein Zusammenarbeits- und Lösungskonzept sowie den erwähnten Proof of Concept. Die Lieferobjekte wurden durch das Projektteam unter Beizug von Behördenvertretenden und externen Expertinnen und Experten evaluiert und bewertet.

Das Angebot der Zühlke Engineering AG, Schlieren, erwies sich gemessen an den vier Zuschlagskriterien Zusammenarbeit, Lösungskonzept, Anbieterpräsentation und Preis als das vorteilhafteste (im Sinne von Art. 41 IVöB). Es überzeugte insbesondere hinsichtlich der Professionalität der Zusammenarbeit, dem nutzerzentrierten Lösungsansatz und dem Einsatz von Open-Source-Technologien. Zudem bringt die Zühlke Engineering AG als Entwicklungspartnerin der justitia.swiss-Plattform wertvolle Erfahrungen im Bereich der eAkte und der Aktenverschlüsselung mit.

Sollte die Zühlke Engineering AG den im Rahmen des Dialogverfahrens definierten Proof of Progress (PoP) nicht innert angemessener Frist und in der erforderlichen Qualität erbringen, kann die Vergabestelle die Zusammenarbeit nach Abschluss des PoP beenden. In diesem Fall ist vorgesehen, gestützt auf die Ergebnisse des Ausschreibungsver-

fahrens, mit der zweitplatzierten Anbieterin ELCA Informatik AG, Zürich, einen entsprechenden Vertrag abzuschliessen. Dieses Vorgehen verschafft der Vergabestelle die notwendige Flexibilität, um einen zeitlichen Projektverzug infolge einer erneuten Ausschreibung zu vermeiden.

Ein Zuschlag ist vor diesem Hintergrund gestützt auf Art. 41 IVöB je der erstplatzierten Zühlke Engineering AG, Schlieren, sowie der zweitplatzierten ELCA Informatik AG, Zürich, zu erteilen. Es soll mit der erstplatzierten Anbieterin ein Vertrag gemäss Ausschreibung für den Leistungsbezug während der Dauer von zwölf Jahren (ohne Bezugspflicht) abgeschlossen werden.

C. Mittelbedarf

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 elektronischen Rechtsverkehr, die elektronische Aktenführung und die elektronische Akteneinsicht gesetzeskonform gemäss BEKJ 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.

Die Kalkulation der Gesamtkosten beruht auf dem sogenannten PoP, einem früh definierten, klar abgegrenzten Fragment der angestrebten Gesamtlösung. Dieses enthält typische, prioritäre Funktionen und wurde gezielt so zusammengestellt, dass es zentrale technische und organisatorische Risiken abbildet. Auf dieser Grundlage konnten die Anbietenden ihren Aufwand realistisch einschätzen. Die so ermittelten Werte dienten als Referenz für die Herleitung der Gesamtlösung. Mithilfe von projektspezifischen Faktoren, etwa für funktionale Komplexität oder erwartetes Wachstum, wurde der Entwicklungs- (DEV) und Betriebsaufwand (OPS) für die gesamte Lebensdauer der Lösung abgeleitet. Die vom Projektteam erarbeiteten Faktoren (5% für DEV, 30% für OPS) wurden im Rahmen der Dialogrunden mit den Anbietenden

validiert. Ergänzend dazu wurden sogenannte Beistellleistungen kalkuliert, beispielsweise für Business Analyse, Migration oder Softwarepflege, die auf einem geschätzten Stundenvolumen beruhen und durch den Anbieter zu einem Einheitssatz angeboten werden. Die Vergabesumme ergibt sich aus der Schätzung für die Gesamtlösung, den Beistellleistungen sowie einem pauschalen Betrag für das Projekt-Setup.

In der nachfolgenden Tabelle werden die Gesamtkosten für die Umsetzung des Projekts Helium, einschliesslich der angebotenen Schnittstellen und der Datenmigration, über eine Nutzungsdauer von zwölf Jahren gemäss Angebot nach Inbetriebnahme aufgeführt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Inbetriebnahme der neuen Geschäftsverwaltungslösung etappiert über vier Releases im Zeitraum von 2027 bis 2030 erfolgt. Der Abschluss der Einführung und die Abschaltung der Altsysteme (RIS2/JURIS) erfolgt bis Ende 2030.

Die Nutzungskosten umfassen wiederkehrende Lizenzkosten einschliesslich Softwarepflege und Support, die Weiterentwicklung der Gesamtlösung sowie den Unterhalt von Schnittstellen zu Umsystemen. Bei den Positionen Projektunterstützung und weitere Projektkosten handelt es sich um Aufwände für Beratungsdienstleistungen und Projektunterstützung in den Bereichen Projektoffice, Business Analyse, Sicherheit, Change Management und Qualitäts- und Risikomanagement sowie Kosten für Kommunikation, Rechtsberatung und Projektspesen.

Für Unvorhergesehenes wird eine Reserve von 5% der einmaligen Kosten des Angebots gebildet.

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

	Projekt					Betrieb/Nutzung		Total
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031–2038	
Investitionsrechnung Zwischentotal	0	4 875 560	5 296 480	5 723 140	2 915 620	2 386 600	0	21 197 400
Umsetzung								
– Umsetzung (Grundleistung) PoP DEV		4 773 200	4 773 200	4 773 200	2 386 600	2 386 600		19 092 800
– Umsetzung Schnittstellen (Umsysteme)		102 360	307 080	409 440	204 720			1 023 600
– Bereitstellung Hardware (Tablets)			216 200	540 500	324 300			1 081 000
Erfolgsrechnung Zwischentotal	406 480	13 370 208	18 630 159	17 295 785	16 508 092	16 599 576	13 115 600	95 925 900
Projektleitung und Beratung								
– Projekt-Setup (Gesamtprojekt)	406 480	101 620						508 100
– Projektunterstützung		4 475 300	4 475 300	4 475 300	4 475 300	4 475 300		22 376 500
– Weitere Projektkosten		929 700	929 700	929 700	929 700	929 700		4 648 500
Umsetzung								
– Umsetzung (Grundleistung) PoP DEV		3 182 150	3 182 150	3 182 150	1 591 075	1 591 075		12 728 600
– Umsetzung Migration		2 162 000	6 486 000	4 324 000	4 324 000	4 324 000		21 620 000
– Weitere Beistelleleistungen		1 720 758	1 853 124	2 647 320	3 573 882	3 441 516		13 236 600
– Umsetzung Schnittstellen (Umsysteme)		25 590	76 770	102 360	51 180			255 900
– Bereitstellung Drittsoftwarelizenzen			54 100					54 100
Weitere Projektkosten								
– Projektreserve (5%)		750 060	750 060	750 060	750 060	750 060		3 750 300
Nutzung und Softwarepflege (jährlich)								
– Wiederkehrende Lizenzkosten einschliesslich Softwarepflege und Support (PoP OPS)			571 125	571 125	571 125	571 125	571 125	6 853 500
– Weiterentwicklung Gesamtlösung DEV							551 525	4 412 200
– Unterhalt Schnittstellen Umsysteme		23 030	69 090	92 120	46 060	230 300	230 300	2 303 000
– Softwarepflege Drittsoftwarelizenzen			102 700	102 700	102 700	102 700	102 700	1 232 400
– Hardwarewartung (Tablets)			25 940	64 850	38 910	129 700	129 700	1 297 000
– Durchführung und Auswertung Penetrationstest			54 100	54 100	54 100	54 100	54 100	649 200
Zwischentotal pro Jahr (2031–2038)							1 639 450	
Total Kosten	406 480	18 245 768	23 926 639	23 018 925	19 423 712	18 986 176	13 115 600	117 123 300

I
S
I

Von den Gesamtkosten von Fr. 117 123 300 wurden mit RRB Nr. 815/2024 insgesamt Fr. 25 240 000 bereits bewilligt. Für das Vorhaben stehen im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2026–2029 Fr. 12 700 000 in der Investitionsrechnung und Fr. 10 040 000 in der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, zur Verfügung.

Tabelle 3: Mittelbedarf (Beiträge in Franken)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031–2038*	Total
Investitionsrechnung	0	4 875 560	5 296 480	5 723 140	2 915 620	2 386 600	0	21 197 400
Erfolgsrechnung	406 480	13 370 208	18 630 159	17 295 785	16 508 092	16 599 576	13 115 600	95 925 900
Projektumsetzungskosten	406 480	18 245 768	23 926 639	23 018 925	19 423 712	18 986 176	13 115 600	117 123 300
Zusätzliche benötigte Mittel (Investitionsrechnung)	0	–324 440	–203 520	4 223 140	2 415 620	2 386 600	0	8 497 400
Zusätzliche benötigte Mittel (Erfolgsrechnung)	406 480	11 330 208	15 530 159	13 945 785	14 958 092	16 599 576	13 115 600	85 885 900
Zusätzlich benötigte Mittel	406 480	11 005 768	15 326 639	18 168 925	17 373 712	18 986 176	13 115 600	94 383 300

* jährlich wiederkehrende Kosten von Fr. 1 639 450

Die zusätzlich benötigten Mittel werden für 2025 innerhalb der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, kompensiert. Das Projekt Helium unterliegt aufgrund der bestehenden Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nr. 815/2024 nicht der Investitionspriorisierung. Der weitere Mehrbedarf ist in den kommenden Finanzplanungen einzustellen. Diese Kosten werden über die interne Verrechnung an alle nutzenden Verwaltungseinheiten weiterverrechnet.

Weitere aus dem Betrieb und der Nutzung der Geschäftsverwaltungsapplikation resultierende Zusatzkosten, wie beispielsweise für Betriebsleistungen durch das Amt für Informatik (AFI), können derzeit noch nicht beziffert werden. Allfällige betriebliche und personelle Folgekosten im Zusammenhang mit dem Betrieb und Support der Applikation werden daher zu gegebener Zeit separat beantragt.

Die durchschnittlichen jährlichen Kapitalfolgekosten (Abschreibungen und Zinsen) betragen über die gesamte Nutzungsdauer Fr. 4 318 970 und setzen sich aus Abschreibungen von Fr. 4 239 480 und kalkulatorische Zinsen von Fr. 79 490 zusammen.

Tabelle 4: Kapitalfolgekosten pro Jahr (in Franken)

Kosten	Abschreibungen	Kalk. Zinssatz	Kalk. Zinsen	Total
21 197 400	4 239 480	0,75%	79 490	4 318 970

Personelle Mittel

Betriebliche und personelle Folgekosten werden kompensiert.

D. Wirtschaftlichkeit

Die Einführung einer neuen Geschäftsverwaltungslösung ist nicht nur aus rechtlicher und technischer Sicht, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen erforderlich. Die kontinuierlich steigenden Fallzahlen im Justizbereich führen zu einem wachsenden Mittelbedarf und erhöhen die Arbeitsbelastung der über 1000 Mitarbeitenden, die heute mit unterschiedlichen, veralteten Fachapplikationen arbeiten. Die neue Lösung ermöglicht eine durchgängige Digitalisierung und Automatisierung zentraler Geschäftsprozesse und reduziert manuelle Tätigkeiten wie Postversand, Kopieren oder Archivieren deutlich. Gleichzeitig verbessert sich die orts- und zeitunabhängige Verfügbarkeit von Daten, was die Zusammenarbeit zwischen den Behörden erleichtert und die Bearbeitungszeiten verkürzt. Diese heute noch nicht quantifizierbaren Effizienzgewinne tragen dazu bei, das Kostenwachstum zu dämpfen und die verfügbaren personellen Mittel besser einzusetzen. Nicht zuletzt wird durch modernere Arbeitsmittel auch die Arbeitgeberattraktivität der Justizbehörden gestärkt, was angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels einen zusätzlichen wirtschaftlichen Nutzen darstellt.

E. Strategiekonformität

Der Regierungsrat verfolgt mit der Strategie Digitale Verwaltung 2025+ (RRB Nr. 45/2025) 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 im Vorfeld von RRB Nr. 815/2024 zur Prüfung vorgelegt. Der Auflage des OIS zur adäquaten Einbindung des AFI in den weiteren Projektverlauf wurde nachgekommen. Am 15. Juni 2025 wurde das Geschäft erneut dem OIS und am 3. Juli 2025 dem Steuerungsgremium Digitale Verwaltung und IKT zur Kenntnis gebracht. Der Finanzverwaltung und dem AFI wurde das Geschäft ebenfalls nochmals unterbreitet. Das Projektcontrolling wird durch einen externen Qualitäts- und Risikomanager sichergestellt.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Beschaffung, Umsetzung sowie für die Applikationspflege und den Support einer neuen Geschäftsverwaltungslösung für die Justizbehörden werden zur Ausgabenbewilligung gemäss RRB Nr. 815/2024 von insgesamt Fr. 25 240 000 zusätzliche Ausgaben von Fr. 91 883 300 zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2201, Generalsekretariat, wie folgt bewilligt:

1. zur gebundenen Ausgabe von Fr. 13 000 000 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 8 197 400 zulasten der Investitionsrechnung, insgesamt Fr. 21 197 400, und
2. zur gebundenen Ausgabe von Fr. 12 240 000 eine zusätzliche gebundene Ausgabe von Fr. 83 685 900 zulasten der Erfolgsrechnung, insgesamt Fr. 95 925 900.

Die gesamte zur Verfügung stehende Ausgabensumme beträgt Fr. 117 123 300.

II. Der Auftrag für die Umsetzung sowie für die Applikationspflege und den Support der neuen Geschäftsverwaltung für die Justizbehörden wird gemäss Angebot vom 19. Juni 2025 zu insgesamt Fr. 78 451 845.40 an die erstplatzierte Zühlke Engineering AG, Schlieren, vergeben.

III. Der Auftrag für die Umsetzung sowie für die Applikationspflege und den Support der neuen Geschäftsverwaltung für die Justizbehörden wird gemäss Angebot vom 20. Juni 2025 zu insgesamt Fr. 71 101 675.24 an die zweitplatzierte ELCA Informatik AG, Zürich, vergeben.

IV. Der Vertragsschluss zur Erbringung der vergebenen Leistungen erfolgt mit der erstplatzierten Zühlke Engineering AG, Schlieren.

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

VI. Mitteilung an die Finanzdirektion sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli