



Bericht zur Aufsichtsprüfung bei der Direktion der Justiz und des Innern (JI)

10. Juni 2025



Inhalt

1	Konklusion	3
2	Ausgangslage	6
3	Vergabe an Glaux Group AG	8
3.1	Wirtschaftlichkeit	8
3.2	Vergaberechtliche Anforderungen	11
3.3	Zielerreichung mit der Fachapplikation Gina	14
4	Projektverlauf der Einführung Abraxas Juris	16
4.1	Initialisierungsphase bis zum Vergabeentscheid	16
4.2	Projektführung während der Konzeptphase 2021 - 2023.....	19
5	Dienstaufsicht und parlamentarische Oberaufsicht	23
6	Prüfungsgegenstand, -ziel und -umfang	26
6.1	Prüfungsauftrag	26
6.2	Prüfungsgegenstand.....	26
6.3	Prüfungsmassstäbe.....	26
6.4	Prüfungsumfang und Abgrenzungen.....	27
6.5	Prüfungs durchführung	27
7	Revisionsbesprechung	28



1 Konklusion

Die vorliegende Prüfung der Finanzkontrolle basierend auf § 15 lit. d Finanzkontrollgesetz (FKG) befasst sich mit der Rekonstruktion wesentlicher Ereignisse und Entscheide hinsichtlich des Projekts FAJuV/ELFA. Soweit relevant, wird auch auf das Projekt RIS2 Bezug genommen. Darauf aufbauend werden die relevanten Einflussfaktoren identifiziert, die den Verlauf des Projekts prägen. Im Fokus stehen folgende Bereiche:

- Politische, organisatorische und technologische Komplexität
- Projektmanagement
- Strategische Ausrichtung und Kontrollmechanismen (Projektcontrolling)
- Unsicherheit
- Anspruchsgruppen und Erwartungen
- Kredite und Beschaffung

Die Prüfung fokussiert auf Fragen der Zweckmässigkeit, der Rechtmässigkeit sowie der Ordnungsmässigkeit.

1. Vergabe an Glaux Group AG

Im Zusammenhang mit der Vergabe der Fachapplikation Gina an die Glaux Group AG, Bern stellen sich insbesondere Fragen

- zur Wirtschaftlichkeit der Beschaffung,
- zur Einhaltung der vergaberechtlichen Anforderungen sowie
- zur Realisierbarkeit.

Die Grundlagen für den Beschluss des Regierungsrats vom 21. August 2024 zur Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug und Wiedereingliederung erscheinen grundsätzlich schlüssig. Das von der JI gewählte Vorgehen ist als zweckmässig und in weiten Teilen pragmatisch zu beurteilen.

Wie weit die ungünstige Verhandlungsposition und die freihändige Vergabe aufgrund der geltend gemachten zeitlichen Dringlichkeit einen negativen Einfluss auf den Preis und damit das Kosten-Nutzenverhältnis entfaltet, kann nicht beziffert werden. Sicherlich nicht förderlich und rechtlich auch nicht erforderlich war, dass gegenüber der Glaux Group AG in der finalen Offertanfrage offen mitgeteilt wird, dass die Vergabe freihändig und ohne Vergleichsofferte erfolgen soll. Dies stärkt die Verhandlungsposition der Glaux Group AG weiter und dürfte in die Preisgestaltung eingeflossen sein.

Im Gegensatz zur Beurteilung des Regierungsrats auf Antrag der JI bezüglich der Rechtmässigkeit des Vorgehens kommt die Finanzkontrolle in einer konsequenten Beurteilung des vorliegenden Sachverhalts zum Schluss, dass die Anforderungen für die Anrufung des Ausnahmetatbestands der Dringlichkeit nicht in allen Punkten genügend erstellt sind. Auch der Hinweis auf eine faktische Monopolsituation überzeugt nicht. Eine abschliessende Beurteilung könnte nur durch einen Gerichtsentscheid herbeigeführt werden und muss deshalb an dieser Stelle offenbleiben. Unabhängig der unterschiedlichen Rechtseinschätzung des Regierungsrats und der Finanzkontrolle muss festgehalten werden, dass im Sinne des Wirtschaftlichkeitsgebots im öffentlichen Handeln alles daran zu setzen ist, dass Beschaffungen insbesondere bei privaten Marktteilnehmern immer unter Konkurrenz erfolgen.



Die Beschaffung der Fachapplikation Gina der Glaux Group AG unterliegt insbesondere bezüglich der mit 17% bezifferten neu zu entwickelnden Teilen einem erheblichen Risiko.

Zur Bewältigung dieser Risiken empfiehlt es sich, im Rahmen der Projektsteuerung und -führung ein engmaschiges Controlling einzurichten. Darüber hinaus sind auch die Strukturen und Prozesse so zu gestalten, dass eine stabile und handlungsfähige Projekt-Governance jederzeit sichergestellt wird. Sowohl dem Qualitäts- und Risikomanagement als auch dem Steuerungsausschuss kommen dabei, neben der Auftraggeberin, wesentliche Bedeutung zu.

2. Fachapplikation Juris – Initialisierungsphase bis zum Vergabeentscheid

Insgesamt zeigt sich in der Initialisierungsphase der Fachapplikation Juris der Abraxas Informatik AG, St. Gallen eine risikobehaftete Situation, die nur nach mehrfacher Intervention der Projektsteuerung und -führung zu einem für einen Vergabeentscheid genügenden Sachverhalt führt. Die Projektsteuerung schätzt die Beeinflussbarkeit der Risiken jederzeit als real ein, beschliesst diverse Massnahmen und stellt Forderungen an die Abraxas Informatik AG. Risikomindernde Massnahmen wie der vorzeitige Abbruch der Vorbereitung eines Vergabeentscheids werden mehrfach diskutiert und in der Folge bewusst verworfen.

Die vorliegenden Unterlagen im Zeitpunkt des Vergabeentscheids wie auch der vertraglichen Vereinbarung mit der Abraxas Informatik AG erscheinen genügend, um die entsprechenden Beschlüsse zu fassen, bzw. den Werkvertrag in der vorbereiteten Form zu unterzeichnen.

3. Fachapplikation Juris – Projektführung während der Konzeptphase 2021 bis 2023

In der Konzeptphase muss das Produkt mit einer Konkretisierung auf eine zuverlässige Grundlage gestellt werden. Sie soll es dem Projektteam ermöglichen, eine solide Basis für die Umsetzung des Projekts zu schaffen und sicherzustellen, dass alle erforderlichen Schritte und Vorkehrungen getroffen werden, bevor die eigentliche Implementierung beginnt.

Vorliegend kann festgestellt werden, dass diese Anforderung durch die Abraxas Informatik AG zu keinem Zeitpunkt erreicht wird. Dies, obschon sich die Projektsteuerung und -führung auch in dieser Phase intensiv bemühen mit teilweise tiefgreifenden Massnahmen die Risikolage zu bewältigen. Mit einer Vertragsanpassung werden auch risikomindernde Massnahmen eingeleitet. Darüber hinaus wird im Regierungsratsbeschluss zur Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug und Wiedereingliederung (zusätzliche gebundene Ausgabe) darauf hingewiesen, dass der Finanzdirektor und die Direktorin der JI in verschiedenen Gesprächen mit dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung sicherstellen, dass aufseiten der Abraxas Informatik AG die nötigen strategischen Entscheide für die Umsetzung des Projekts trotz der Schwierigkeiten vorliegen.

Ein einseitiger Abbruch der Zusammenarbeit mit der Abraxas Informatik AG mit einer Rückabwicklung des Werkvertrags oder «Exit for Convenience» wäre in dieser Projektphase rechtlich deutlich anspruchsvoller gewesen als während der Initialisierungsphase. Einerseits wäre die Beweislast mehrheitlich bei der Auftraggeberin zu liegen gekommen und andererseits hätte in erheblichem Umfang das Risiko eines beidseitigen Reputationsschadens bestanden.

Der Projekt-Abschlussbericht des externen Qualitäts- und Risikomanagers (QRM) beschreibt die Vorgehensweise wie folgt: «Auf der taktischen, d.h. rechtlichen Ebene war entscheidend, ob JI das Projekt gestoppt hätte oder wie jetzt der Lieferant. Der JI-PL und die



Auftraggeberin haben durch das formal korrekte Durchlaufen des Eskalationsprozesses den Druck taktisch geschickt immer weiter erhöht, bis der Lieferant eingestehen musste, dass er die Vereinbarungen nicht einhalten konnte.»

Auch aus Sicht der Finanzkontrolle erscheint das gewählte Vorgehen nachvollziehbar. Dennoch wird damit in Kauf genommen, dass das gesamte Projekt FaJuV/ELFA die Zielsetzung der zeitgerechten Anschlussfähigkeit an die Anforderungen des neuen VRG und die VeVV (DigiLex) nicht erreicht bzw. eine hohe zeitliche Dringlichkeit zur allfälligen Finanzierung eines neuen Projektpartners entsteht.

Die Struktur und die eingerichteten Prozesse in der vorliegenden Konzeptphase entsprechen den Anforderungen der im Kanton Zürich vorgesehenen Projektmanagementmethode HERMES. Die formale Einbindung des Projektausschusses in die Entscheidungsfindung erscheint jedoch ungünstig. Auch wenn innerhalb der Systemgrenzen ein regelmässiger Austausch zwischen der Auftraggeberin und der Projektleitung stattfindet und überdies ein formalisierter Austausch mit der Direktionsvorsteherin eingerichtet ist, vermag dies die Funktion des Projektausschusses als eine Art «Gewissen oder Aufsichtsorgan» in der Projektsteuerung nicht zu ersetzen. Die Aufgabe und Verantwortung des Steuerungsausschusses als beratendes Organ der Auftraggeberin erscheint insbesondere bei Risikolagen aus Sicht der Finanzkontrolle relevant. Dabei bleibt unerheblich, ob eine intensivere Befassung durch den Projektausschuss zu anderen Entscheidungen geführt hätte.

Die Finanzkontrolle empfiehlt, die aktuelle Organisationsstruktur und die prozessuale Ausgestaltung insbesondere auf der Steuerungsebene für das Projekt ELFA zur Einführung von Gina im vorgenannten Sinne nochmals sorgfältig zu überprüfen.

4. Dienstaufsicht und parlamentarische Oberaufsicht

Es kann festgestellt werden, dass die parlamentarische Kontrolle des Kantons Zürich sich intensiv und vertieft mit dem Projekt FAJuV/ELFA befasst, immer wieder Fragen stellt und wesentliche Impulse setzt. Die Interventionen der parlamentarischen Aufsicht deuten auf ein erhöhtes Informationsbedürfnis zu kritischen und gleichzeitig relevanten IT-Projekten hin, dass zur Wahrung der parlamentarischen Kontrolle über die Verwaltung erforderlich ist.

Diesem Informationsbedürfnis wird gegenwärtig nur auf Nachfrage der Aufsichtskommission Rechnung getragen. Eine umfassende Sicht auf kritische und gleichzeitig relevante IT-Projekte aller Direktionen und der Staatskanzlei steht der parlamentarischen Kontrolle nicht zur Verfügung. Dies birgt die Gefahr, dass sich diese Kontrolle einseitig auf einzelne kritische Vorhaben konzentriert, dabei aber wesentliche andere Projekte unter dem Radar bleiben.

Mit einer integrierten halbjährlichen oder jährlichen Berichterstattung über alle relevanten IT-Schlüsselprojekte könnten sowohl die Bedürfnisse der parlamentarischen Oberaufsicht sachgerecht erfüllt und gleichzeitig die exekutive Dienstaufsicht gestärkt werden.

Überdies könnte mit einer sachgerechten Prozessgestaltung sichergestellt werden, dass ausgewählte wesentliche Massnahmen bei den einzelnen Projekten eskaliert und damit auf Ebene Regierungsrat oder einem entsprechenden Organ wie dem SDI oder dem OIS formalisiert diskutiert werden können.

Diese Massnahmen würden gleichzeitig die Governance der Projekte und die Erfüllung der Informationsbedürfnisse der parlamentarischen Oberaufsicht stärken.



2 Ausgangslage

Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe)

Das JuWe ist eine Verwaltungseinheit der JI und insbesondere zuständig für die Durchführung der Untersuchungshaft sowie den Vollzug von angeordneten Freiheitsstrafen und Massnahmen. Gegenwärtig beschäftigt der Bereich rund 1'400 Mitarbeitende und generiert einen jährlichen Umsatz von rund 245 Mio. Franken. Die Aufgabenerfüllung findet an diversen Standorten im Kanton Zürich statt.

Die zugrunde liegende Fallführung erfolgt IT-gestützt innerhalb des Systems RIS1, welches seit dem Jahr 2000 in Betrieb ist. Der bezügliche Datenbestand umfasst derzeit knapp rund 280'000 Fälle und 150'000 Personen. Hinsichtlich einer zeitgemässen Aktenführung ist die Beschaffung einer neuen Fachapplikation notwendig. Bezugnehmend auf die Harmonisierung der Informatik der Strafjustiz ist weiter eine Anbindung an den dannzumal schweizweit obligatorischen elektronischen Rechtsverkehr zu gewährleisten. Darüber hinaus sind die kantonalen Anforderungen des neuen VRG und die VeVV (DigiLex) zu berücksichtigen, die am 1. Januar 2026 in Kraft treten.

IT-Projekte

Gemäss der in RRB 383/2018 festgelegten kantonalen IKT-Strategie liegt die Zuständigkeit für die Bereitstellung von Fachapplikationen grundsätzlich bei der jeweiligen Direktion. Innerhalb der JI werden die relevanten Projekte durch die Abteilung Digital Solutions wahrgenommen. Diese ist Teil des Generalsekretariats und arbeitet fallweise mit den betroffenen Fachbereichen zusammen. Im Prüfungszeitpunkt sind neben der Fachapplikation Justizvollzug mehrere Grossprojekte anhängig.

Fachapplikation Justizvollzug

Mit RRB 461/2010 wird die Gesamtüberarbeitung der direktionsspezifischen Fallführungsapplikationen beschlossen. Namentlich betrifft dies das dannzumal umfassend im Einsatz stehende RIS1. Es ist eine schrittweise Migration der einzelnen Verwaltungsbereiche vorgesehen, wobei zunächst der Bereich Strafverfolgung im Fokus steht.

Ausgehend von relevanten Terminverzögerungen sowie einer vermutet massiven Überschreitung der Budgets wird das Vorhaben nach mehreren Zusatzkrediten im Jahr 2016 einer Grundsatzüberprüfung unterzogen. Aufgrund von technologischen, kostenbezogenen und zeitlichen Überlegungen wird mit RRB 1116/2016 beschlossen, die Einführung des Nachfolgeprodukts RIS2 auf den Bereich Strafverfolgung zu beschränken. Für den Justizvollzug wird demgegenüber die Beschaffung einer Standardlösung empfohlen.

Nach Durchführung einer Ausschreibung im Herbst 2018 sowie der Abweisung einer vergaberechtlichen Beschwerde im Sommer 2019 wird der Auftrag zur Realisierung einer juristischen Fachapplikation mit RRB 782/2021 an die Abraxas Informatik AG erteilt. Die damit verbundene Ausgabensumme beträgt 15,6 Mio. Franken.

Obwohl die Anbieterin die Initialisierungsarbeiten bereits Ende 2019 aufnimmt, kommt es im Projektverlauf immer wieder zu Verzögerungen. Namentlich Ende 2020 entscheidet die Abraxas Informatik AG, die angebotene Standardapplikation auf Basis einer zu entwickelnden Produktplattform grundlegend neu aufzubauen. Aufgrund von Qualitätsfragen sowie grundsätzlicher Probleme mit der Softwarearchitektur können die massgebenden Meilensteine allerdings nicht eingehalten werden. Trotz eingeleiteter Massnahmen kann das Entwicklungsprojekt auch in der Folge nicht wunschgemäß vorangetrieben werden. Ende



2023 sieht sich die Anbieterin veranlasst, das gesamte Geschäftsfeld abzustossen und die Zusammenarbeit mit der JI zu beenden.

Die Wiederaufnahme des Beschaffungsprojekts im Jahr 2024 fokussiert weiterhin auf ein Standardprodukt. Nach Durchführung einer Marktstudie erfolgt eine freihändige Vergabe an die Glaux Group AG. Die Gesamtkosten des Projekts werden mit RRB 821/2024 neu auf 36,5 Mio. Franken veranschlagt.

Politik

Im Nachgang zum Scheitern des Projekts RIS2 befasst sich der Kantonsrat regelmässig und kontrovers mit IT-bezogenen Beschaffungsvorhaben der JI. Insbesondere die Geschäftsprüfungskommission begleitet das gegenständliche Projekt eng und übt regelmässige Kritik an dessen Verlauf.

Neben den medienwirksamen Aussagen der Kommissionsmitglieder ist namentlich auch die Kürzung der für die Fachapplikation Justizvollzug eingestellten Mittel für das Rechnungsjahr 2021 bemerkenswert. Der Antrag wird anlässlich der Budgetdebatte mehrheitlich unterstützt. Demnach sei die Investition unverantwortlich und zugunsten einer Neu-ausschreibung abzubrechen.

Mit Datum vom 31. Dezember 2021 erstattet die Finanzkontrolle der GPK Bericht zum besonderen Prüfungsauftrag gemäss FKG § 16. Dabei standen die Umsetzung der Budgetkürzung sowie die Kostensituation im Zentrum der Betrachtung. Hinsichtlich der Budgetkürzung hält die Finanzkontrolle fest, dass systembedingt eine Budgetkürzung nur bedingt eine Wirksamkeit auf ein Einzelvorhaben entfalten kann.

Aufsichtsprüfung Finanzkontrolle

Nach der Neuausrichtung des Beschaffungsprojekts im Jahr 2024 sieht sich die JI mit weiterer Kritik aus Reihen der Medien und der Politik konfrontiert. In einer Anfrage ersucht sie die Finanzkontrolle um eine Überprüfung der im Raum stehenden Vorwürfe.

Die Finanzkontrolle nimmt das Anliegen der Direktion zur Kenntnis und lässt die Fragestellungen in die vorliegende Aufsichtsprüfung einfließen. Untersucht werden die Projektkomplexität und deren Controlling, das Projektmanagement sowie kredit- und beschaffungsrechtliche Fragestellungen.



3 Vergabe an Glaux Group AG

Wie in der Ausgangslage beschrieben, stellt sich nach Beendigung des Projektes ELFA durch die Abraxas Informatik AG unmittelbar die Frage, wie die nachfolgend genannten Ziele der Einführung einer zeitgemässen Fachapplikation für den Justizvollzug erreicht werden können.

- Das eigenentwickelte RIS1, 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 benutzungsfreundlich, 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.

Der Regierungsrat hält in seinem Beschluss zur Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug und Wiedereingliederung (RRB 821/2024) fest: «*Auf dem Schweizer Markt gibt es im Moment nur noch die Glaux Group AG mit dem Produkt Gina als Anbieterin einer Justizvollzugs-Standardsoftware. Sie ist in 17 Kantonen 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 Evaluation der Varianten zeigte, dass die JI nur mit einer freihändigen Vergabe innert nützlicher Frist zu ihrem Ziel [...] kommt.*»¹ Der Regierungsrat erhöhte dafür die für das abgebrochene Vorgängerprojekt zur Verfügung stehende Ausgabensumme von 15,6 Mio. Franken um 20,9 Mio. Franken auf insgesamt 36,4 Mio. Franken.

Im Zusammenhang mit diesem Regierungsratsbeschluss stellen sich insbesondere folgende Fragen:

- Kann die verfassungsmässige und gesetzliche Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit eingehalten werden?
- Sind die vergaberechtlichen Anforderungen eingehalten?
- Vermag die von der Glaux Group AG mit dem Produkt Gina angebotene Fachapplikation die angestrebten Ziele in der erforderlichen Zeit zu erreichen?

3.1 Wirtschaftlichkeit

Für die öffentliche Beschaffung gilt das Gebot des sparsamen und wirtschaftlichen Umgangs mit öffentlichen Geldern. Das Vergaberecht regelt die Vergabe öffentlicher Aufträge, um einen wirtschaftlichen und nachhaltigen Einsatz öffentlicher Mittel sicherzustellen und den Wettbewerb zu fördern. Diese Grundsätze sollten auch dann Beachtung finden, wenn wie vorliegend eine Beschaffung ohne Konkurrenz, vorgenommen wird. Auch wenn vorliegend zunächst noch offenbleiben muss, ob es sich bei der Glaux Group AG für die genannte Beschaffung um einen Monopolanbieter handelt, ist es in dieser Situation von zentraler

¹ RRB 821/2024, Seite 3f.



Bedeutung, die Vorteile und Nachteile sorgfältig abzuwägen. Die Wirtschaftlichkeit eines Monopolanbieters ist komplex und hängt von verschiedenen Faktoren ab. Monopolanbieter können einerseits Vorteile, wie geringere Kosten und eine zuverlässige Versorgung sicherstellen, andererseits besteht auch die Gefahr, dass ohne Wettbewerbsdruck weniger Anreize bezüglich attraktiver Preisgestaltung, genügender Qualität und Innovation bestehen. Diesen Nachteilen muss idealerweise durch eine angepasste Strategie begegnet werden.

Die Marktanalyse und Strategieansätze für den interkantonalen Umgang mit Fachapplikationen im Justizzollzug der KKLJV / HIS vom Juli 2024 hält unter anderem fest:

«Folgende Erfolgsfaktoren sind zwingend für eine erfolgreiche Fachapplikationsstrategie im Schweizer Justizzollzug:»

- *Gründung von Allianzen / Arbeitsgruppen / Communities innerhalb des gleichen Fachapplikationstyps*
- *Standardisierung und Harmonisierung von Prozessen und Arbeitsweisen*
- *Reduktion von Komplexität*
- *Gemeinsame Vertragsverhandlungen / Budgetierung»*

Wie weit solche Überlegungen im Rahmen der Vergabe an Glaux Group AG eingeflossen sind, ist nicht aktenkundig. Immerhin könnten mit den genannten Erfolgsfaktoren auch den Risiken bei einem Monopolanbieter teilweise begegnet werden.

Der freihändigen Vergabe geht eine «Anfrage zur Marktabklärung – Request for Information (RFI)» an Glaux Group AG voraus. Diese Anfrage bezieht sich lediglich auf ausgewählte Aspekte der Beschaffung. Sie wird am 29. Februar 2024 mit einer Präsentation und einer groben Kostenschätzung beantwortet. Die grobe Kostenschätzung beläuft sich auf 9,7 Mio. Franken. Der Betrag setzt sich aus einmaligen Projektkosten von 3,2 Mio. Franken und jährlichen Betriebskosten von 1,3 Mio. Franken zusammen.² Die Hochrechnung der Betriebskosten auf fünf Jahre ergibt 6,5 Mio. Franken. Zusätzlich nimmt die JI 6,0 Mio. Franken als geschätzte Kosten für Änderungsanforderungen in die interne «Studie Projektalternativen ELFA» vom März 2024 auf.³ Dies ergibt Gesamtkosten von 15,7 Mio. Franken.

Im Anschluss werden die detaillierten Angebotsunterlagen wie Pflichtenheft mit Leistungsverzeichnis erarbeitet, besprochen und abgeglichen. Im Verhandlungsprozess besteht ein intensiver Austausch mit der Glaux Group AG. Die JI weist darauf hin, dass sie durch geschickte Verhandlungen eine signifikante Reduktion der Kosten erzielen konnte. Konkret sind die Kosten zwischen dem ersten und dem finalen Angebot um über 3 Millionen Franken gesenkt worden.⁴ Gemäss JI ist dies darauf zurückzuführen, dass einige der im Rahmen des Projekts zu entwickelnden Funktionalitäten und Services in den Standard für das Produkt Gina aufgenommen werden können und damit nicht separater Bestandteil des Angebots sind.

Am 6. August 2024 reicht die Glaux Group AG ihre Offerte ein. Die Vergabesumme beläuft sich einschliesslich der angebotenen Schnittstellen, über eine Nutzungsdauer von fünf Jahren gemäss Grundangebot (bzw. acht Jahren gemäss Option) nach Inbetriebnahme auf insgesamt 32,7 Mio. Franken. Die Betriebskosten umfassen sowohl wiederkehrende Lizenzmieten einschliesslich Softwarepflege und Support, die Weiterentwicklung der

² Präsentation RFI FAJuV der Glaux Group AG, Bern vom 29. Februar 2024, Seite 39f..

³ JI, Studie Projektalternativen ELFA vom 20. März 2024, Seite 24.

⁴ Vergleich Offerte 0,9 der Glaux Group AG, Bern vom 8. Juli 2024 zu Offerte 1,0 der Glaux Group AG, Bern vom 18. Juli 2024.



Gesamtlösung als auch den Datacenter-Betrieb einschliesslich Betriebssupport. Für Unvorhergesehenes wird eine Reserve von 20% der einmaligen Kosten des Angebots gebildet.

Um dieses Angebot einzuordnen, hat die JI im Revisionszeitpunkt mit Datum vom 9. Mai 2025 ein Faktenblatt erstellt. Dieses zeigt die Abweichungen des beschlossenen Kredits für die Fachapplikation Gina der Glaux Group AG (RRB 821/2024) über rund 36,4 Mio. Franken zur Vergabe an die Abraxas Informatik AG (RRB 782/2021) über rund 15,6 Mio. Franken im Jahre 2021.

Die Mehrkosten von 20,9 Mio. Franken setzen sich demnach wie folgt zusammen:

Faktor	Auswirkung
Inhaltliche Unterschiede	+13,7 Mio. Franken
Bereinigung Mehrwertsteuerbefreiung Abraxas Informatik AG (+8,1%)	+1,3 Mio. Franken
Allgemeine Inflation 2018 bis 2024 (+6,4%)	+1,1 Mio. Franken
Quantitativ nicht herleitbare Differenz	+4,8 Mio. Franken
Total	+20,9 Mio. Franken

Tabelle 1: Bestandteile der Kostenentwicklung von Abraxas Juris zu Glaux Gina gemäss Faktenblatt der JI vom 9. Mai 2025.

Die ausgewiesenen inhaltlichen Unterschiede werden wie folgt spezifiziert:

Faktor	Auswirkung
Zusätzliche drei Jahre Betrieboption (Jahre 6-8)	+8,4 Mio. Franken
Hinweis: Die Jahre 6-8 sind im Durchschnitt 4,5% teurer als die Jahre 1-5	
Mehrkosten Betrieb Datacenter	+3,3 Mio. Franken
Umfangreichere Leistungen für Projektleitung ELFA	+1,2 Mio. Franken
Integration QRM und E-Learning in die Projektkosten ELFA	+0,4 Mio. Franken
Zusätzliche Schnittstellen	+0,4 Mio. Franken
Total	+13,7 Mio. Franken

Tabelle 2: Quantitativ herleitbare Faktoren die zur Kostensteigerung von Abraxas Juris zu Glaux Gina geführt haben gemäss Faktenblatt der JI vom 9. Mai 2025.

Beim Projektabbruch mit der Abraxas Informatik AG wird festgehalten, dass relevante Teile der bisherigen Arbeit weiterverwendet werden können. Der Wert dieser Teile kann jedoch durch die JI nicht beziffert werden. Sie sind bei der Kostengegenüberstellung entsprechend nicht berücksichtigt.

Die quantitativ nicht herleitbaren Differenzen im Umfang von 4,8 Mio. Franken werden mit aussergewöhnlichem Kostenwachstum im IT-Sektor, höheren Security-Anforderungen, höheren Anforderungen an den Datenschutz bzw. an die Auslagerung von Daten, die



rückblickend höhere Kosteneinschätzung durch die Abraxas Informatik AG sowie die fehlende Konkurrenz für Glaux Group AG begründet.⁵

Diese Zusammenstellung vermag wohl eine Plausibilität der Kosten darzulegen, kann aber die Marktwirkung einer Ausschreibung im offenen Verfahren nicht ersetzen.

3.2 Vergaberechtliche Anforderungen

Die Beschaffung einer neuen Fachanwendung Justizvollzug wird notwendig, weil während dem laufenden Projekt mit der JI die Abraxas Informatik AG den Geschäftsbereich Justiz Ende 2023 veräussert. Die Käuferin des Geschäftsbereichs (LogObject AG, Opfikon) ist nicht bereit, den Vertrag zu den gleichen Konditionen (welche aufgrund der Vergabe unverhandelbar sind) zu übernehmen und damit das Projekt gemäss Ausschreibung und Vergabe weiterzuführen. Der bestehende Werkvertrag zur Einführung der Softwarelösung wird entsprechend rückabgewickelt und damit vorzeitig beendet.⁶

Die anschliessende Vergabe an die Glaux Group AG erfolgt – gestützt auf einen Ausnahmetatbestand – im freihändigen Verfahren. Ein solcher Ausnahmetatbestand lässt grundsätzlich eine Freihandvergabe zu, auch wenn der Schwellenwert von 0,25 Mio. Franken für ein offenes oder selektives Verfahren überschritten wird.

Gemäss Art. 51 Abs. 3 lit. d des Gesetzes über den Beitritt zur Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 15. November 2019 (BeiG IVöB) müssen die Gründe für eine solche freihändige Vergabe dargelegt werden. Eine diesbezügliche Begründung liegt vor.⁷

Der RRB 821/2024 führt dazu aus:

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

Konkret erfolgt der Entscheid basierend auf einer im März 2024 intern verfassten «Studie Projektalternativen ELFA». Diese vergleicht fünf Varianten für das weitere Vorgehen:

1. Neue Ausschreibung des Projekts mit bisherigem Umfang
2. Nachträgliche Änderung des Zuschlags von der erstplatzierten Abraxas Informatik AG zur zweitplatzierten Glaux Group AG
3. Individualentwicklung einer neuen Lösung
4. Neues Projekt mit neuen Zielen und anderem Umfang
5. Freihändige Vergabe

Die Studie kommt zu folgendem Schluss:

«Die Variante [5. Freihändige Vergabe] hat den Vorteil eines schnellen, relativ einfachen freihändigen Verfahrens. Es ist im Vergleich zu den anderen Varianten mit den geringeren Kosten und den tiefsten IT-Risiken zu rechnen.»

⁵ JI, Faktenblatt zur Kostenentwicklung vom Projekt FAJuV (2018) zu ELFA (2024) vom 9. Mai 2025.

⁶ JI, Aufhebungsvereinbarung zum Einzelvertrag (werkvertragliche Leistungen) vom 11. März 2024.

⁷ JI, Zuschlagsverfügung betreffend «Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug und Wiedereingliederung» vom 21. August 2024, Seite 1.



Die JI lässt dabei von einer Anwaltskanzlei verschiedene beschaffungsrechtliche Fragen klären. Die Klärung dieser Fragen erfolgt im schriftlichen Austausch in Form von Memos. Zentral sind dabei die Fragen, ob eine freihändige Vergabe aufgrund technischer Besonderheit (Art. 21 Abs. 2 lit. c BeiG IVÖB) und/oder zeitlicher Dringlichkeit (Art. 21 Abs. 2 lit. d BeiG IVÖB) durchgeführt werden könnte. Weiter wird das Beschwerderisiko der beiden Optionen verglichen.⁸

Gestützt auf den Schriftenverkehr wird die freihändige Vergabe schliesslich mit Art. 21 Abs. 2 lit. d BeiG IVÖB, dem Ausnahmetatbestand zeitlicher Dringlichkeit, begründet. Der Artikel besagt, dass der Auftraggeber einen Auftrag unabhängig vom Schwellenwert freihändig vergeben kann, wenn aufgrund unvorhersehbarer Ereignisse die Beschaffung so dringlich wird, dass selbst mit verkürzten Fristen kein offenes oder selektives Verfahren und kein Einladungsverfahren durchgeführt werden kann.

Inhaltlich wird die zeitliche Dringlichkeit damit begründet, dass trotz des Abbruchs der Zusammenarbeit mit der Abraxas AG die ab 1. Januar 2026 nötige Anbindung an das Projekt zur «*Ausbreitung eines durchgängigen und medienbruchfreien elektronischen Geschäftsverkehrs*» im Kanton Zürich (DigiLex) im Sinne der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes betreffend elektronische Verfahrenshandlungen (VRG, LS 175.2) gewährleistet werden muss. Die aktuell im Einsatz stehende Software wäre ohne Anpassungen hierzu nicht in der Lage.⁹

Gemäss Art. 48 Abs. 1 BeiG IVÖB muss eine Freihandvergabe dieser Grössenordnung publiziert werden. Nach Publikation wird basierend auf Art. 56 Abs. 1 BeiG IVÖB eine 20-tägige Beschwerdefrist ausgelöst. Die Publikation ist erfolgt und die Frist ist ungenutzt verstrichen.

Zeitliche Dringlichkeit

Gemäss der Musterbotschaft des Interkantonalen Organs für das öffentliche Beschaffungswesen erfordert die Anwendung der Dringlichkeitsklausel kumulativ folgende Voraussetzungen: «*Es tritt ein unvorhersehbares Ereignis ein, welches den Ursprung der dringlichen Situation bildet. Diese Situation darf daher nicht vom Auftraggeber z.B. durch Inaktivität oder mangelhafte Planung verschuldet sein. Die Dringlichkeit muss derart sein, dass der Auftraggeber seinen Pflichten nicht nachkommen könnte, falls er ein offenes oder selektives Verfahren durchführen würde. Stehen mildere Mittel zur Verfügung (z.B. Verkürzung der Fristen im Staatsvertragsbereich nach Art. 47 Abs. 1) sind diese zu wählen.*»¹⁰

Die Auslegung und Schulung vorgenannter Anforderungen in der kantonalen Verwaltung Zürich¹¹ spricht in diesem Zusammenhang von fünf kumulativ zu erfüllenden Bedingungen, um vom Ausnahmetatbestand der zeitlichen Dringlichkeit Gebrauch zu machen:

- Unvorhersehbares Ereignis
- Kein Verschulden der Vergabestelle
- Zwingende Notlage
- Unmöglichkeit der öffentlichen Ausschreibung

⁸ JI, Memo «Abraxas Verkauf «JURIS» - freihändige Vergabe nach Art. 21 BeiG IVÖB» vom 15. Januar 2024 und JI, Memo «Beschaffungsrechtliche Beurteilung – Vergabe nach Art. 21 lit. c und d IVÖB (Kanton ZH)» vom 18. März 2024.

⁹ JI, Zuschlagsverfügung betreffend «Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug und Wiedereingliederung» vom 21. August 2024, Seite 1.

¹⁰ Interkantonales Organ für das öffentliche Beschaffungswesen (InöB), Totalrevision der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVÖB) vom 15. November 2019, Musterbotschaft, Seite 56 zu Art. 21 Abs 2 Bst. d.

¹¹ Vgl. IVÖB – ein Jahr danach, Claudia Schneider Heusi bei einer internen Schulung des Kantons Zürich **basierend auf** KGer VS, A1 23 131 vom 6. Februar 2024.



— Beschränkung auf das Notwendige

Dieser grundlegende Massstab wird von der JI nicht anerkannt und findet entsprechend auch keinen Niederschlag im Beschluss des Regierungsrats. Die JI macht geltend,

«Die Finanzkontrolle zitiert Schulungsunterlagen als Beleg für Lehre und Rechtsprechung, welche wiederum einen Entscheid des Kantonsgerichts Wallis vom 6. Februar 2024 zitieren. Hierzu ist folgendes zu bemerken:

Frau Schneider schreibt zwar „Neue Rechtsprechung“, der zitierte Entscheid des Walliser Kantonsgericht stützt sich aber noch auf die alte IVÖB von 2001.

Der Entscheid des Walliser Kantonsgericht zitiert zwar ein Bundesgerichtsurteil (BGE 141 II 113), dieses verweist aber auf ein Urteil des Verwaltungsgericht Waadt, das ebenfalls eine altrechtliche Bestimmung aus dem Kanton Waadt anwandte. Es ist somit fraglich, ob die Rechtsprechung zu dieser altrechtlichen Waadtländer Bestimmung tatsächlich auf die neue, harmonisierte IVÖB 2019 übertragen werden kann.»

Die Finanzkontrolle nimmt an dieser Stelle zur Kenntnis, dass dem RRB eine abweichende Rechtseinschätzung zugrunde liegt, hält aber an ihrer Beurteilung fest. Dies insbesondere deshalb, weil mit der harmonisierten IVÖB 2019 keine inhaltlichen Erleichterungen in Bezug auf die Anwendung des Ausnahmetatbestands der zeitlichen Dringlichkeit erkennbar sind.

Unter anderem weist die Finanzkontrolle diesbezüglich auf folgende Überlegungen hin:

Bezüglich Unvorhersehbarkeit des Ereignisses sind u.a. die Ausführungen im Projekt-Ab schlussbericht des externen Qualitäts- und Risikomanagers (QRM) zu beachten. Dieser stellt fest:

«Auf der taktischen, d.h. rechtlichen Ebene war entscheidend, ob JI das Projekt gestoppt hätte oder wie jetzt der Lieferant. Der JI-PL und die Auftraggeberin haben durch das formal korrekte Durchlaufen des Eskalationsprozesses den Druck taktisch geschickt immer weiter erhöht, bis der Lieferant eingestehen musste, dass er die Vereinbarungen nicht einhalten konnte.»

«Der Projektabbruch kam auch für den Projektausschuss nicht ganz überraschend.»¹²

Die Dringlichkeit muss es der Vergabestelle verunmöglichen, ihren Pflichten bei der Durchführung eines offenen oder selektiven Verfahrens oder eines Einladungsverfahrens nachzukommen. In diesem Zusammenhang ist unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit immer zu prüfen, ob ein mildereres Mittel wie die Fristverkürzung nach Art. 47 BeiG IVÖB zur Verfügung steht. Eine Verkürzung der Fristen wurde seitens JI aufgrund der Komplexität des Projekts verworfen. Eine weitere Prüfung milderer Varianten ist nicht dokumentiert. Wie lange eine neue Ausschreibung gedauert hätte, wurde zu verschiedenen Zeitpunkten durch die JI unterschiedlich beurteilt.

Die freihändige Vergabe muss sich auf das beschränken, was zur unmittelbaren Bewältigung der Notlage erforderlich ist. Die mit Dringlichkeit begründete Freihandvergabe kann nicht auf lange Zeit hinaus oder dauernd beansprucht werden – der Dringlichkeitstatbestand deckt immer nur das, was tatsächlich äusserst dringlich ist, sowie notgedrungen das, was hiervon nicht abgetrennt werden kann. Die längerfristige Lösung sollte dann schnellstmöglich über ein ordentliches Verfahren realisiert werden. Dabei sollen die aufgewendeten

¹² Externer QRM, QRM-Bericht: Projekt ELFA – Q1.2024 Abschlussbericht, Seite 7.



Mittel in einem Verhältnis zum Zweck stehen, der erreicht werden soll. Im vorliegenden Fall wurde die Gesamtlösung (inkl. Option auf Betrieb über acht Jahre) freihändig vergeben. Erwägungen zu einer Beschränkung auf die Anpassung der bestehenden Software zur Anbindung an DigiLex waren basierend auf den vorgelegten Unterlagen nicht erkennbar. Ein Umbau von RIS1 um den Anforderungen von DigiLex gerecht zu werden, wäre nach Einschätzung der JI nur mit sehr grossem Aufwand und ohne einen erforderlichen Investitionsschutz realisierbar gewesen.

3.3 Zielerreichung mit der Fachapplikation Gina

Die Standardsoftware Gina der Glaux Group AG ist in 17 Kantonen im Einsatz und wird technisch und inhaltlich laufend aktualisiert. Im Kanton Bern kommt die Software Gina (Bewährungs- und Vollzugsdienste und Institutionen) in einem mit dem Kanton Zürich vergleichbaren Umfang zur Anwendung. Dies bietet eine gewisse Gewähr, dass auch die Anforderungen des Kantons Zürich erfüllt werden können.

Es ist geplant, dass für rund 83% der Anforderungen die Standard-Funktionalitäten der Software Gina verwendet werden. Rund 10% der Anforderungen werden gemäss der JI von Glaux Group AG auf eigene Kosten neu entwickelt und allen Kunden zur Verfügung gestellt. 7% der Anforderungen werden spezifisch für den Kanton Zürich entwickelt.

Am 17. Juli 2024 wird im Auftrag der JI eine Due Diligence Prüfung durch den QRM mit einem Bericht abgeschlossen. Glaux Group AG wird darin als kompetenter Entwicklungspartner eingestuft. Auf Empfehlung der Due Diligence Prüfung erfolgt zusätzlich ein Code Review.¹³ Dieser wird mit Bericht vom 11. September 2024 abgeschlossen. Der Bericht kommt zum Schluss, dass «*nichts gegen den Erwerb von Gina [...] spricht*». ¹⁴

Gemäss aktuellem Zeitplan soll Gina in drei Releases eingeführt werden. Per 12. Dezember 2025 sollen die Grundfunktionalitäten implementiert werden, um Schulungen der Mitarbeitenden durchzuführen. Am 29. Juni 2026 soll der zweite Release eingeführt werden, welcher die Abschaltung der aktuell im Einsatz stehenden Software RIS1 ermöglichen soll. Mit dem dritten Release am 30. November 2026 sollen die restlichen Anforderungen eingeführt werden.

Zwischenfazit zur Vergabe an Glaux Group AG

Die Grundlagen für den Beschluss des Regierungsrats vom 21. August 2024 zur Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug und Wiedereingliederung erscheinen grundsätzlich schlüssig. Das von der JI gewählte Vorgehen ist als zweckmäßig und in weiten Teilen pragmatisch zu beurteilen.

Wie weit die ungünstige Verhandlungsposition und die freihändige Vergabe aufgrund der geltend gemachten zeitlichen Dringlichkeit einen negativen Einfluss auf den Preis und damit das Kosten-Nutzenverhältnis entfaltet, kann nicht beziffert werden. Sicherlich nicht förderlich und rechtlich auch nicht erforderlich war, dass gegenüber der Glaux Group AG in der finalen Offertanfrage offen mitgeteilt wird, dass die Vergabe freihändig und ohne Vergleichsofferte erfolgen soll. Dies stärkt die Verhandlungsposition der Glaux Group AG weiter und dürfte in die Preisgestaltung eingeflossen sein.

Im Gegensatz zur Beurteilung des Regierungsrats auf Antrag der JI bezüglich der Rechtmäßigkeit des Vorgehens kommt die Finanzkontrolle in einer konsequenten Beurteilung

¹³ Externer QRM, PM Due Diligence Analyse «GLAUX GROUP» vom 17. Juli 2024, Seite 3.

¹⁴ Externes Beratungsunternehmen, «Reviewbericht Glaux Group «Gina» vom 11. September 2024, Seite 3.



des vorliegenden Sachverhalts zum Schluss, dass die Anforderungen für die Anrufung des Ausnahmetatbestands der Dringlichkeit nicht in allen Punkten genügend erstellt sind. Auch der Hinweis auf eine faktische Monopolsituation überzeugt nicht. Eine abschließende Beurteilung könnte nur durch einen Gerichtsentscheid herbeigeführt werden und muss deshalb an dieser Stelle offenbleiben. Unabhängig der unterschiedlichen Rechtseinschätzung des Regierungsrats und der Finanzkontrolle muss festgehalten werden, dass im Sinne des Wirtschaftlichkeitsgebots im öffentlichen Handeln alles daran zu setzen ist, dass Beschaffungen insbesondere bei privaten Marktteilnehmern immer unter Konkurrenz erfolgen.

Die Beschaffung der Fachapplikation Gina der Glaux Group AG unterliegt insbesondere bezüglich der mit 17% bezifferten neu zu entwickelnden Teilen einem erheblichen Risiko.

Zur Bewältigung dieser Risiken empfiehlt es sich, im Rahmen der Projektsteuerung und -führung ein engmaschiges Controlling einzurichten. Darüber hinaus sind auch die Strukturen und Prozesse so zu gestalten, dass eine stabile und handlungsfähige Projekt-Governance jederzeit sichergestellt wird. Sowohl dem Qualitäts- und Risikomanagement als auch dem Steuerungsausschuss kommen dabei neben der Auftraggeberin wesentliche Bedeutung zu.



4 Projektverlauf der Einführung Abraxas Juris

Die JI betreibt seit dem Jahr 2000 das Rechtsinformationssystem (RIS1). Dieses beinhaltet die Funktionalitäten einer Geschäftsverwaltungssoftware und jene einer juristischen Fachanwendung.

Die Ablösung von RIS1 wird im Jahr 2008 im Projekt RIS2 angestoßen. Dieses sieht eine Eigenentwicklung vor. Im September 2015 entscheidet die Direktionsvorsteherin, das Projekt RIS2 bezüglich der Fachapplikation Justizvollzug insbesondere aufgrund von Kostenüberschreitungen und Verzögerungen überprüfen zu lassen. Bei den Staats- und Jugendarbeitschaften kann RIS2 2014/2015 eingeführt werden.

Der Schlussbericht der internen Überprüfung vom 21. Juli 2016 hält fest, dass die Weiterführung des Projekts RIS2 hinsichtlich der technologischen, kostenbezogenen und zeitlichen Risiken keinen vernünftigen Weg darstellt. Die Eigenentwicklung des Teils juristische Fachanwendung wird basierend darauf 2016 abgebrochen.¹⁵

Mit Datum vom 7. Juli 2021 (RRB 782/2021) beschließt der Regierungsrat die Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug (Ausgabenbewilligung, Vergabe und Stellenplan). Darauf wurde der Werkvertrag mit der Abraxas Informatik AG am 17. Dezember 2021 unterzeichnet.

Ende 2023 sieht sich die Anbieterin veranlasst, das gesamte Geschäftsfeld abzustossen und die Zusammenarbeit mit der JI zu beenden.

Im Zusammenhang mit dem Projektverlauf stellen sich bezüglich der vorliegenden Prüfungsziele insbesondere folgende Fragen:

- Ist im Juli 2021 tatsächlich eine Situation erstellt, die einen Vergabeentscheid des Regierungsrats sowie die anschliessende Unterzeichnung des Werkvertrags an die Abraxas Informatik AG rechtfertigt?
- Ist die Projekt-Governance so ausgestaltet, dass wesentliche Risiken rechtzeitig erkannt, Handlungsoptionen geprüft und sachgerechte Interventionen abgeleitet werden können?
- Im Zusammenhang mit der Projektführung stellt sich ergänzend die Frage, weshalb das Projekt so lange weitergeführt und eine hohe zeitliche Dringlichkeit zur Vergabe an einen neuen Partner in Kauf genommen wird?

4.1 Initialisierungsphase bis zum Vergabeentscheid

Der Schlussbericht von RIS2 geht darauf ein, wie das weitere Vorgehen aussehen könnte. Es werden verschiedene Optionen analysiert, welche alternativ verfolgt werden könnten. Die geprüften Optionen und das Resultat der Überprüfung gestalteten sich wie folgt:

¹⁵ RRB 1116/2016 vom 23. November 2016, Seite 2.



		Option 1 Individualisierung, analog RIS2 heute	Option 2 Moderne Individuallösung	Option 3 Standardlösung «out-of-the-box»	Option 4 Standardlösung «individualisiert»
1	Funktionale Anforderungen (FA)	30	100%	100%	69%
2	Nichtfunktionale Anforderungen (NFA)	30	74%	82%	94%
3	Applikatorische Integration	25	93%	75%	65%
4	Umsetzungszeit	15	29%	76%	100%
Zwischensumme A			80%	85%	80%
5	Finanzielle Sicht	50	68%	70%	70%
6	Technologische Anforderungen	30	61%	86%	90%
7	Spezifische Risiken	20	25%	50%	75%
Zwischensumme B			57%	71%	77%
Gesamt-Fazit		100	68%	78%	79%
					72%

Abbildung 1: Analyse der vier Optionen aus dem Dokument «Projekt: RIS2 – Überprüfung der Strategie, Schlussbericht» der JI.

Gemäss vorstehender Übersicht werden die Optionen 3 «Standardlösung out-of-the-box» und 2 «Moderne Individuallösung» mit 79% respektive 78% ähnlich gut bewertet. Die Optionen 4 «Standardlösung individualisiert» und Option 1 «Individuallösung, analog zu RIS2 heute» erreichen mit 72% respektive 68% ein tieferes Resultat.

Der Bericht empfiehlt eine Mischlösung von Option 3 und 4 zu wählen. Diese wird durch die JI «Standardlösung (klug) individualisiert» genannt. Im Gegensatz zur Option 4 soll die neue Variante nicht eine volumfängliche Individualisierung einer Standardlösung enthalten. Die Bezeichnung «klug» zielt darauf ab, dass nur dort individualisiert wird, wo mit vertretbarem Aufwand ein hoher Zusatznutzen generiert werden kann. Der Bericht führt nicht weiter aus, wie das geschehen sollte.¹⁶

Mit RRB 1116/2016 wird entschieden, diese «Standardlösung (klug) individualisiert» auszuschreiben. Auch hier wird darauf verwiesen, dass aufwendige Erweiterungen mit geringem Nutzen vermieden werden sollen. Als Grundlage für die Ausschreibung wird ein Leistungsverzeichnis von 554 detaillierten Anforderungen und Fragestellungen erstellt.¹⁷

Muss-Anforderungen	Kann-Anforderungen	Fragestellungen	Total Anforderungen und Fragestellungen
194	289	71	554

Tabelle 3: Anzahl Anforderungen und Fragestellungen gemäss Leistungsverzeichnis 2018.

Die Beschaffung erfolgt im offenen Verfahren und wird über die Plattform Simap publiziert. Es gehen zwei Angebote ein. Basierend auf einer internen Evaluation mit Evaluationsbericht vom 21. September 2018 erfolgt der Zuschlag an die Abraxas Informatik AG mit ihrem Produkt Juris. Die Firma Ultrasoft AG (später übernommen durch Glaux Group AG) wird mit dem Produkt Gina Zweitplatzierte.

Gegen den Zuschlag an die Abraxas Informatik AG hat die zweitplatzierte Firma Ultrasoft AG beim Verwaltungsgericht Zürich eine Submissionsbeschwerde eingereicht. Dieses rügt in seinem Urteil VB.2018.00662 diverse Punkte bezüglich der Bewertung der Angebote,

¹⁶ JI, Projekt: RIS2 – Überprüfung der Strategie, Schlussbericht, Seite 80.

¹⁷ Leistungsverzeichnis 2018.



kommt aber zum Schluss, dass – obwohl gewisse Punkte tatsächlich falsch bewertet sind – diese Fehler den Entscheid nicht umzustossen vermögen. Der Vergabeentscheid sei im pflichtgemässen Ermessen der Vergabestelle erfolgt.

Im Oktober 2020, rund ein Jahr nach Projektstart, wechselt die Abraxas Informatik AG auf eine neue Produktgeneration, welche auf einer neuen technologischen Plattform gebaut werden soll. Es handelt sich hierbei um eine Neuentwicklung. Aufgrund dieser tiefgreifenden technischen Änderungen wird eine externe Initialbeurteilung des Projekts durch den QRM durchgeführt. Das Auftragsziel besteht in der Klärung, in welchen Bereichen Risiken existieren, die ein erfolgreiches Abwickeln des Projektes gefährden. Dies, um gezielt Unterstützungsmaßnahmen einleiten zu können. Der Bericht zur Initialbeurteilung vom 18. September 2020 stellt fest, dass «*Abraxas ausser einem möglichen Lösungsansatz und -weg nichts effektiv Überzeugendes*» vorzuweisen hat. Weiter wird darauf hingewiesen, dass das Projekt «*nicht nur ein Einführungsprojekt (basierend auf einem Standardprodukt) darstellt, sondern vor allem auch ein Softwareentwicklungsprojekt sein wird*». In der Beurteilung wird das Projekt zu diesem Zeitpunkt als ein «*grosses/sehr grosses Pionierprojekt*» eingeschätzt.

Diese Situation veranlasst die Auftraggeberin, Alternativen zu prüfen. Ein Abbruch dieser Initialisierungsphase stellt zu diesem Zeitpunkt aus Sicht der Auftraggeberin keine Option dar.

Ende 2020, bei der Festlegung des Budgets für das Rechnungsjahr 2021, beantragt eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder der GPK im Kantonsrat eine Kürzung der für das Projekt Fachapplikation Justizvollzug eingestellten Mittel im Umfang von 1,3 Mio. Franken. Die Investition wird als ein unsicheres und teures Entwicklungsprojekt eingeschätzt. Gefordert wird ein Marschhalt sowie eine Neuaußschreibung des Projekts, welche unter Mitwirkung der Basis erfolgen sollte.

Ende Mai 2021 vermag die Abraxas Informatik AG die Lieferfähigkeit genügend nachzuweisen. Auch eine durch den externen QRM durchgeführte Realisierungs-Projektbeurteilung kommt zu diesem Schluss. Die Vorbehalte gegenüber der Abraxas Informatik AG können grundsätzlich ausgeräumt werden und die Konzeptphase wird durch die JI abgenommen. Es wird zu diesem Zeitpunkt von einer Inbetriebnahme Mitte 2023 ausgegangen.¹⁸

Basierend auf diesen Grundlagen beschliesst der Regierungsrat am 7. Juli 2021 (RRB 782/2021), die Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug (Ausgabenbewilligung, Vergabe und Stellenplan). Daraufhin wird der Werkvertrag mit der Abraxas Informatik AG am 17. Dezember 2021 unterzeichnet.

Zwischenfazit zur Initialisierungsphase bis zum Vergabeentscheid

Insgesamt zeigt sich in dieser Phase eine risikobehaftete Situation, die nur nach mehrfacher Intervention der Projektsteuerung und -führung zu einem für einen Vergabeentscheid genügenden Sachverhalt führt. Die Projektsteuerung schätzt die Beeinflussbarkeit der Risiken jederzeit als real ein, beschliesst diverse Massnahmen und stellt Forderungen an die Abraxas Informatik AG. Risikomindernde Massnahmen wie der vorzeitige Abbruch der Vorbereitung eines Vergabeentscheids werden mehrfach diskutiert und in der Folge bewusst verworfen.

Die vorliegenden Unterlagen im Zeitpunkt des Vergabeentscheids wie auch der vertraglichen Vereinbarung mit der Abraxas Informatik AG erscheinen genügend, um die

¹⁸ Externer QRM, Realisierungsbeurteilung Projekt FAJuV vom 4. Juni 2021, Seite 3ff.



entsprechenden Beschlüsse zu fassen, bzw. den Werkvertrag in der vorbereiteten Form zu unterzeichnen.

4.2 Projektführung während der Konzeptphase 2021 - 2023

Strukturell wie auch prozessual wird das Projekt nach den im Kanton Zürich geltenden Grundsätzen zum Projektmanagement (HERMES) organisiert.

Die strukturelle Ausgestaltung der Steuerungsebene mit einer Auftraggeberin, einem Projekt ausschuss, einem externen Qualitäts- und Risikomanagement-Verantwortlichen sowie, ab Anfang 2023, einem formalisierten Austausch auf Managementebene («Management-call» mit Vertretern der Abraxas Informatik AG und der JI) erscheint formal sachgerecht. Auch die Führungsebene mit den beiden Projektleitungen der JI und der Abraxas Informatik AG sowie einem begleitenden Fachausschuss entspricht den kantonalen Richtlinien.

Prozessual kann festgestellt werden, dass sowohl das Qualitäts- und Risikomanagement als auch die Projektleitung mit regelmässigen Berichten bzw. Statusberichten die für die Steuerung erforderlichen Grundlagen sach- und zeitgerecht vorlegen. Zwischen der Auftraggeberin und der Projektleitung JI erfolgt überdies im Rahmen des regelmässigen «Jour Fixe» ein formalisierter Austausch.

Umso mehr stellt sich die Frage, weshalb die Zusammenarbeit mit der Abraxas Informatik AG so lange weitergeführt wurde und damit im Zeitpunkt des Abbruchs eine hohe zeitliche Dringlichkeit zur Lancierung eines neuen Projekts (vgl. Ziff. 3, Vergabe an Glaux Group AG) in Kauf genommen wird.

Wie der Aktenlage zu entnehmen ist, werden zu verschiedenen Zeitpunkten erhebliche Risiken identifiziert, die ein sofortiges Handeln zur Risikominimierung anzeigen. Soweit ersichtlich, wird von der Auftraggeberin und der operativen Projektführung regelmässig mit Massnahmen und Anforderungen an die Abraxas Informatik AG auf die Risikolage reagiert.

Dabei ist auf folgende Interventionen hinzuweisen:

Im Frühling 2022 teilt die Abraxas Informatik AG der JI mit, dass sie den vereinbarten Lieferzeitpunkt für den Test-Release 1.0 und die folgenden Meilensteine nicht einhalten könne und dass mit beträchtlichen Verzögerungen gerechnet werden müsse. Die JI fordert die Abraxas Informatik AG auf, einen Projektzwischenbericht vorzulegen. Der daraufhin von der Abraxas Informatik AG im April 2022 vorgelegte Bericht und die Skizze einer Neuplanung und Umgestaltung des Projekts genügen jedoch den Anforderungen nicht. Sie vermögen nicht aufzuzeigen, wie das Projekt wieder auf Kurs gebracht werden kann. Das Projekt hat zu diesem Zeitpunkt gegenüber der mit der Abraxas Informatik AG vereinbarten Terminplanung eine Verzögerung von 21 Monaten.

Die JI fordert die Abraxas Informatik AG im Mai 2022 dazu auf, das Projekt und die Projektplanung durch einen externen Spezialisten untersuchen und beurteilen zu lassen. Die belastbare Planung von Seiten der Abraxas Informatik AG wird nicht abgenommen. Von Juni bis August 2022 wird das Audit durchgeführt. Die Überprüfung soll die Schwachstellen identifizieren und priorisieren und konkrete Ansatzpunkte in Form von Sofortmassnahmen und weiterführenden Massnahmen aufzeigen. Die Massnahmen verfolgen das Ziel, die Laufzeit des Projekts deutlich zu verringern, die Termintreue zu erhöhen und die Herstellkosten zu reduzieren. Im Anschluss an die Überprüfung des Projekts sollen die Auswirkungen auf die Terminplanung abgeschätzt und letztere angepasst werden. Am 31. August 2022 legt das Beratungsunternehmen den Projektauditbericht vor. Er schlägt insgesamt 41



Massnahmen zur Verbesserung vor. Die Abraxas Informatik AG verpflichtet sich, bis Oktober 2022 eine belastbare Planung vorzulegen.

Im Oktober 2022 wird der Einzelvertrag zwischen der Abraxas Informatik AG und der JI angepasst. Dabei verpflichtet sich die Abraxas Informatik AG den Massnahmenplan umzusetzen, der basierend auf dem Audit entwickelt wurde und dies auch zu rapportieren. Zudem werden der Projekt-Master und der Phasenplan angepasst. Eine weitere Anpassung betrifft eine «Exit for Convenience»-Klausel, auf Deutsch «Kündigung ohne Grund». Diese erlaubt der JI den Vertrag, ohne weitere Begründung und ohne Sanktion und finanziellen Schaden zu beenden.¹⁹

Im März 2023 wird im Rahmen des «Jour Fixe» festgestellt, dass 95% der Termine nicht eingehalten sind und dies durch die Abraxas Informatik AG nicht im vereinbarten Ausmass kommuniziert wurde. Verschiedene weitere Abmachungen sind nicht eingehalten und die Erreichbarkeit des Projektleiters der Abraxas Informatik AG ist ungenügend.

Die Abraxas Informatik AG versichert, dass bis November 2023 die Plattform stabilisiert sei und Ende Januar 2024 eine belastbare Planung vorliege. Die JI entscheidet, der Abraxas Informatik AG bis Januar 2024 Zeit zu geben, die belastbare Planung zu erarbeiten.

Alle Massnahmen und Reaktionen zeigten unmittelbar eine Wirkung, vermögen aber zu keinem Zeitpunkt das Projekt genügend zu stabilisieren.

Im November 2023 zeichnet sich ab, dass die Plattform von der Abraxas Informatik AG nicht in vorgesehenem Mass funktionieren wird. Gemäss JI wird die Direktionsvorsteherin am 9. November 2023 zum ersten Mal durch den CEO der Abraxas Informatik AG über den Verkauf der Produktsparte Juris informiert.

Die darauffolgende Rückabwicklung des Werkvertrags erfolgt kostenneutral. Die internen und externen Kosten (rund 1,7 Mio. Franken interne und 0,5 Mio. Franken externe Kosten) ausserhalb des Werkvertrags bleiben der Rechnung des Kantons Zürich anhängig.

Innerhalb der Systemgrenzen des Projekts auffällig ist die Einbindung des Projektausschusses. Bei den vorgenannten Massnahmen und Reaktionen ist eine Beurteilung und Empfehlung des Projektausschusses nicht aktenkundig. Wie weit der Projektausschuss informell seine Verantwortung als Beratung und Unterstützung der Auftraggeberin sowie die Mitwirkung bei der Erarbeitung von Problemlösungen wahrgenommen hat, kann nicht abschliessend beantwortet werden.

Zu einer guten Projekt-Governance gehört, dass auf der Steuerungsebene neben der Auftraggeberin und einem Qualitäts- und Risikocontrolling ein wirksamer Projektausschuss eingerichtet und formalisiert ist. Dem Projektausschuss kommt die Verantwortung zu, dass er sich vertieft mit den strategischen Entscheiden zu befassen hat und die Auftraggeberin bei ihren Entscheidungen unterstützt.

Ob im vorliegenden Projekt eine intensivere, zumindest formalisierter ausgestaltete Befassung durch den Projektausschuss zu anderen Entscheidungen geführt hätte, muss an dieser Stelle offenbleiben.

¹⁹ Nachtrag Nr. 1 zum Einzelvertrag (werkvertragliche Leistungen) vom 2. Dezember 2022.



Zwischenfazit Projektführung während der Konzeptphase 2021 bis 2023

In der Konzeptphase muss das Produkt mit einer Konkretisierung auf eine zuverlässige Grundlage gestellt werden. Sie soll es dem Projektteam ermöglichen, eine solide Basis für die Umsetzung des Projekts zu schaffen und sicherzustellen, dass alle erforderlichen Schritte und Vorkehrungen getroffen werden, bevor die eigentliche Implementierung beginnt.

Vorliegend kann festgestellt werden, dass diese Anforderung zu keinem Zeitpunkt erreicht wird. Dies, obschon sich die Projektsteuerung und -führung auch in dieser Phase intensiv bemühen mit teilweise tiefgreifenden Massnahmen die Risikolage zu bewältigen. Mit einer Vertragsanpassung werden auch risikomindernde Massnahmen eingeleitet. Darüber hinaus wird im Regierungsratsbeschluss zur Beschaffung und Einführung einer neuen Fachapplikation Justizvollzug und Wiedereingliederung (zusätzliche gebundene Ausgabe) darauf hingewiesen, dass der Finanzdirektor und die Direktorin der JI in verschiedenen Gesprächen mit dem Verwaltungsrat und der Geschäftsleitung sicherstellen, dass aufseiten der Abraxas Informatik AG die nötigen strategischen Entscheide für die Umsetzung des Projekts trotz der Schwierigkeiten vorliegen.

Ein einseitiger Abbruch der Zusammenarbeit mit der Abraxas Informatik AG mit einer Rückabwicklung des Werkvertrags oder «Exit for Convenience» wäre in dieser Projektphase rechtlich deutlich anspruchsvoller gewesen als während der Initialisierungsphase. Einerseits wäre die Beweislast mehrheitlich bei der Auftraggeberin zu liegen gekommen und andererseits hätte in erheblichem Umfang das Risiko eines beidseitigen Reputationsschadens bestanden.

Der Projekt-Abschlussbericht des externen Qualitäts- und Risikomanagers (QRM) beschreibt die Vorgehensweise wie folgt: *«Auf der taktischen, d.h. rechtlichen Ebene war entscheidend, ob JI das Projekt gestoppt hätte oder wie jetzt der Lieferant. Der JI-PL und die Auftraggeberin haben durch das formal korrekte Durchlaufen des Eskalationsprozesses den Druck taktisch geschickt immer weiter erhöht, bis der Lieferant eingestehen musste, dass er die Vereinbarungen nicht einhalten konnte.»*

Auch aus Sicht der Finanzkontrolle erscheint das gewählte Vorgehen nachvollziehbar. Dennoch wird damit in Kauf genommen, dass das gesamte Projekt FaJuV/ELFA die Zielsetzung der zeitgerechten Anschlussfähigkeit an die Anforderungen des neuen VRG und die VeVV (DigiLex) nicht erreicht bzw. eine hohe zeitliche Dringlichkeit zur allfälligen Fndung eines neuen Projektpartners entsteht.

Die Struktur und die eingerichteten Prozesse in der vorliegenden Konzeptphase entsprechen den Anforderungen der im Kanton Zürich vorgesehenen Projektmanagementmethode HERMES. Die formale Einbindung des Projektausschusses in die Entscheidungsfindung erscheint jedoch ungünstig. Auch wenn innerhalb der Systemgrenzen ein regelmässiger Austausch zwischen der Auftraggeberin und der Projektleitung stattfindet und überdies ein formalisierter Austausch mit der Direktionsvorsteherin eingerichtet ist, vermag dies die Funktion des Projektausschusses als eine Art «Gewissen oder Aufsichtsorgan» in der Projektsteuerung nicht zu ersetzen. Die Aufgabe und Verantwortung des Steuerungsausschusses als beratendes Organ der Auftraggeberin erscheint insbesondere bei Risikolagen aus Sicht der Finanzkontrolle relevant. Dabei bleibt unerheblich, ob eine intensivere Befassung durch den Projektausschuss zu anderen Entscheidungen geführt hätte.



Bericht zur Aufsichtsprüfung
bei der Direktion der Justiz
und des Innern (JII)

Die Finanzkontrolle empfiehlt, die aktuelle Organisationsstruktur und die prozessuale Ausgestaltung insbesondere auf der Steuerungsebene für das Projekt ELFA zur Einführung von Gina im vorgenannten Sinne nochmals sorgfältig zu überprüfen.



5 Dienstaufsicht und parlamentarische Oberaufsicht

Kantonsrat und Geschäftsprüfungskommission (GPK)

Der GPK kommt im Rahmen der parlamentarischen Kontrolle die Aufgabe der Überwachung der Handlungsweise des Regierungsrats und der staatlichen Verwaltung zu. Der Kantonsrat und seine Organe können dabei Beschlüsse und Verfügungen der Behörden und Amtsstellen jedoch weder ändern noch aufheben. Es handelt sich also nicht um eine direkte Aufsicht mit Weisungsbefugnis. Der Kantonsrat und seine Organe können Empfehlungen abgeben und festgestellten Handlungsbedarf mit parlamentarischen Vorstössen und Initiativen auf die politische Agenda bringen. Die parlamentarische Kontrolle führt damit dazu, dass der Regierungsrat seine Arbeit offenlegen und in gewisser Hinsicht auch Rechenschaft ablegen muss. Im Gegensatz beispielsweise zum Beteiligungsbericht gemäss § 107 KRG steht der parlamentarischen Kontrolle aktuell keine umfassende Sicht auf kritische und gleichzeitig relevante IT-Projekte zur Verfügung. Dies birgt die Gefahr, dass sich diese Kontrolle einseitig auf einzelne kritische Vorhaben konzentriert, dabei aber wesentliche andere Projekte unter dem Radar bleiben.

Die GPK befasst sich seit dem Jahr 2019 intensiv mit dem Projekt FaJuV/ELFA. Aus den Tätigkeitsberichten 2019 bis 2024 können folgende Einschätzungen entnommen werden:

KR 76/2019, 28. Februar 2019: GPK-Tätigkeitsbericht April 2018 bis Februar 2019

Die Kommission bemängelt, dass ihr massgebende Kostenübersichten sowie die entsprechenden Erläuterungen erst auf ausdrückliche Nachfrage übergeben werden. In diesem Zusammenhang muss sie zur Kenntnis nehmen, dass die Direktion Restmittel aus dem RIS2-Kredit für die Beschaffung der Fachapplikation verwendet. Weiter zeigt sich die Kommission erstaunt, dass die Verantwortlichen offenbar nicht mit einer Anfechtung des Zuschlags gerechnet haben. Es wird empfohlen, namentlich die Entwicklung rund um die Fachapplikation weiterzuverfolgen.

KR 79/2020, 27. Februar 2020: GPK-Tätigkeitsbericht März 2019 bis Februar 2020

Die Kommission lässt sich über den Projektstand informieren. Sie sieht vor, sich wieder über den aktualisierten Projektplan sowie die aktualisierte Kostenplanung orientieren zu lassen.

KR 39/2021, 4. März 2021: GPK-Tätigkeitsbericht März 2020 bis Februar 2021

Im Berichtszeitraum lässt sich die Kommission umfassend über die Projektorganisation sowie die Beschaffung orientieren. Eine Anhörung der Direktion erfolgt im November 2020.

Die Kommission nimmt die Ausführungen zur Risikoanalyse mit grosser Besorgnis zur Kenntnis und äussert die Befürchtung, dass die Unterzeichnung eines Werkvertrags trotz Bestehens relevanter Unsicherheiten zu wesentlichen Verpflichtungen führt. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Beschaffung von RIS2 beantragt die Kommissionsmehrheit dem Kantonsrat eine Streichung der für das Projekt im Jahr 2021 eingestellten Investitionsmittel. Von der Direktion wird weiter eine lückenlose Information sowie die Klärung noch offener Fragen erwartet.

Anlässlich der parlamentarischen Beratung vom 22. März 2021 äussert der Kommissionspräsident Besorgnis über die Entwicklungen rund um die fragliche Beschaffung. Die Kommission sei der Auffassung, das Projekt bedürfe der Aufmerksamkeit des gesamten Regierungsrats.



Die Thematik wird von den Fraktionen aufgegriffen. Als unbefriedigend wird insbesondere die verfehlte Wirkung des Budgetbeschlusses 2020 hervorgehoben. Der politische Wille werde diesbezüglich ignoriert, kritische Fragen nur ungern beantwortet. Es sei weiterhin unklar, ob das Projekt neu auszuschreiben wäre.

KR 26/2023, 2. März 2023: GPK-Tätigkeitsbericht März 2022 bis Februar 2023

Mitte Juli 2022 wird die Kommission von der Direktion über weitere Projektverzögerungen informiert. Im September 2022 erfolgt eine Anhörung der Auftragnehmerin. Im November 2022 erteilt die Direktion zusätzliche Auskünfte.

Anlässlich der parlamentarischen Beratung vom 20. März 2023 erachtet die Geschäftsprüfungskommission die Projektführung sowie das Projektcontrolling als ungenügend. Ebenfalls könnten von Seiten der Direktion keine präzisen Angaben zu einem allfälligen Projektabbruch und den diesfalls bestehenden Alternativen gemacht werden. Die Direktion müsse zuschauen, wie die Anbieterin die Auslieferung der Software hinauszögere.

KR 30/2024, 29. Februar 2024: GPK-Tätigkeitsbericht März 2023 bis Februar 2024

Im März 2023 nimmt die Kommission Einsicht in das zugrunde liegende Vertragswerk. Ende Juni 2023 erfolgt von Seiten der Direktion und der Leistungserbringerin eine Information zum aktuellen Projektstand. Mitte Dezember 2023 nimmt die Kommission sodann zur Kenntnis, dass sich die Abraxas Informatik AG aus dem Geschäftsfeld Justiz zurückzieht und das Projekt abgebrochen wird. Im Februar 2024 erfolgt eine weitere Befragung der Direktionsverantwortlichen.

Anlässlich der parlamentarischen Beratung vom 18. März 2024 übt der Kommissionspräsident scharfe Kritik am erfolglosen Beschaffungsprojekt. Obwohl nicht überraschend, sei dessen Scheitern ein herber Rückschlag. Die Probleme seien in diesem Zusammenhang hinlänglich bekannt gewesen, die Kommission habe seit Jahren auf entsprechende Missstände hingewiesen, genutzt habe dies nichts. Direktion und Regierungsrat hätten bei diesem Projekt viel zu lange zugeschaut und schlussendlich versagt. Nun müssten die veralteten Systeme teuer weiterbetrieben werden. In der Verantwortung stehe auch der Gesamtregierungsrat. Es sei ein Reputationsschaden für den Kanton Zürich entstanden, der Ausstieg der Abraxas Informatik AG werfe grundsätzliche Fragen auf.

Die vorgenannten Zusammenfassungen zeigen deutlich, dass der Kantonsrat und insbesondere die Geschäftsprüfungskommission ein erhebliches Informationsbedürfnis haben, um die Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle zu erfüllen. Diesem Informationsbedürfnis der parlamentarischen Oberaufsicht bei relevanten IT-Projekten wird gegenwärtig nur auf Nachfrage der Aufsichtskommission Rechnung getragen.

Im Gegensatz zum Kantonsrat vermag der Regierungsrat im Rahmen seiner Dienstaufsicht relevant in die operative Gestaltung und in Entscheidungen einzugreifen. Ausserhalb der Systemgrenzen der einzelnen Projekte und Vorhaben bestehen jedoch im Kanton Zürich weder besondere Organe oder Funktionen noch ein formalisierter Prozess in denen wesentliche Fragestellungen eskaliert werden können.

Die Führung von IT-Projekten im öffentlichen Sektor sorgte in der Schweiz schon verschiedentlich für Aufsehen. Bekanntes Beispiel ist das 2012 abgebrochene IT-Projekt INSIME der Eidgenössischen Steuerverwaltung zur Ablösung bestehender Fachapplikationen im Steuerbereich. Im Nachgang zum Scheitern dieses Grossprojektes hat der Bund verschiedene Massnahmen getroffen. So werden Schlüsselprojekte definiert und in einer Gesamtübersicht geführt. Zu allen Schlüsselprojekten wird eine halbjährliche integrierte



Berichterstattung (mit Darstellung der aktuellen Massnahmen) gegenüber den einzelnen Departementen sowie gegenüber der parlamentarischen Aufsicht eingerichtet. Als Schlüsselprojekte werden dabei Projekte bezeichnet, die eine verstärkte übergeordnete Führung, Steuerung, Koordination oder Kontrolle erfordern. Ausgewählte Massnahmen werden überdies eskaliert und bis auf Ebene des Bundesrats zum Beschluss vorgelegt. Dabei bleibt die Verantwortung auch für diese Projekte immer bei den Auftraggebenden und der Projekt-führung.

Zwischenfazit Dienstaufsicht und parlamentarische Oberaufsicht

Es kann festgestellt werden, dass die parlamentarische Kontrolle des Kantons Zürich sich intensiv und vertieft mit dem Projekt FAJuV/ELFA befasst, immer wieder Fragen stellt und wesentliche Impulse setzt. Die Interventionen der parlamentarischen Aufsicht deuten auf ein erhöhtes Informationsbedürfnis zu kritischen und gleichzeitig relevanten IT-Projekten hin, dass zur Wahrung der parlamentarischen Kontrolle über die Verwaltung erforderlich ist.

Diesem Informationsbedürfnis wird gegenwärtig nur auf Nachfrage der Aufsichtskommission Rechnung getragen. Eine umfassende Sicht auf kritische und gleichzeitig relevante IT-Projekte aller Direktionen und der Staatskanzlei steht der parlamentarischen Kontrolle nicht zur Verfügung.

Mit einer integrierten halbjährlichen oder jährlichen Berichterstattung über alle relevanten IT-Schlüsselprojekte könnten sowohl die Bedürfnisse der parlamentarischen Oberaufsicht sachgerecht erfüllt und gleichzeitig die exekutive Dienstaufsicht gestärkt werden. Überdies könnte mit einer sachgerechten Prozessgestaltung sichergestellt werden, dass ausgewählte wesentliche Massnahmen bei einzelnen Projekten eskaliert und damit auf Ebene Regierungsrat oder einem entsprechenden Organ wie dem SDI oder dem OIS formalisiert diskutiert werden können.

Tatsächlich ist es auch in der aktuellen Konstellation so, dass schwerwiegende Entscheide bis auf Ebene Gesamtregierungsrat oder bilateral zwischen Direktionsvorsteherinnen und Direktionsvorstehern diskutiert werden. Eine über den Prozess der Regierungsratsbeschlüsse hinausgehende formale Prozessgestaltung dazu besteht aber nicht.

Diese Massnahmen würden gleichzeitig die Governance der Projekte und die Erfüllung der Informationsbedürfnisse der parlamentarischen Oberaufsicht stärken.



6 Prüfungsgegenstand, -ziel und -umfang

6.1 Prüfungsauftrag

Basierend auf § 15 FKG befasst sich die Aufsichtsfunktion der Finanzkontrolle insbesondere mit Fragen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Rechtmässigkeit und der Ordnungsmässigkeit der Aufgabenerfüllung.

Einzelfallbezogene Erkenntnisse und Ereignisse werden dabei in angemessener Weise mitberücksichtigt und können einen eigenständigen Prüfungsschwerpunkt darstellen. Im Rahmen der Finanzaufsicht steht es der Finanzkontrolle frei, bestehende Fragestellungen prüferisch zu beantworten, demgegenüber ist sie nicht gebunden, auf sämtliche Anliegen der geprüften Stelle einzugehen.

6.2 Prüfungsgegenstand

Vorliegend wird bei der Direktion der Justiz und des Innern eine Aufsichtsprüfung im Umfeld der Beschaffung einer neuen Software für den Justizvollzug durchgeführt.

Die Prüfung befasst sich mit der Rekonstruktion wesentlicher Ereignisse und Entscheide hinsichtlich des Projekts FAJuV/ELFA. Soweit relevant wird auch auf das Projekt RIS2 Bezug genommen.

Darauf aufbauend werden die relevanten Einflussfaktoren identifiziert, die den Verlauf der Projekte prägten. Im Fokus stehen folgende Bereiche:

- Politische, organisatorische und technologische Komplexität
- Projektmanagement
- Strategische Ausrichtung und Kontrollmechanismen (Projektcontrolling)
- Unsicherheit
- Anspruchsgruppen und Erwartungen
- Kredite und Beschaffung

Die Untersuchung fokussiert sich auf Fragen der Zweckmässigkeit, der Rechtmässigkeit sowie der Ordnungsmässigkeit. Ziel der Prüfung ist die Schaffung von Transparenz hinsichtlich des Projektverlaufs.

Die Fragenkomplexe der JI sowie umfeldbezogene Faktoren und Entwicklungen werden in angemessener Weise berücksichtigt. Die Geschäftsprüfungskommission hat keine ergänzenden Themen oder Fragen eingebracht.

Soweit erkennbar, werden Erkenntnisse für andere IT-Projekte oder -Beschaffungen abgeleitet. Dies betrifft explizite Aussagen, kann sich aber auch implizit aus dem Prüfungsergebnis insgesamt ergeben.

6.3 Prüfungsmassstäbe

folgenden Grundlagen, Regelungen und Richtlinien:

- Projektmanagement: HERMES, relevante Beschlüsse des Kantons- und Regierungsrats, Beschlüsse des SDI und weiterer relevanter Gremien
- Vergaberecht: CRG, FCV, BGFM, BöB, VöB, BeiG IVöB, SVO
- Kreditrecht: CRG, FCV, relevante Beschlüsse des Kantons- und Regierungsrats



6.4 Prüfungsumfang und Abgrenzungen

Das Vorgehen richtet sich nach dem FKG sowie den berufsständischen Grundsätzen. Im Zentrum stehen aktenbasierte Prüfverfahren, kontextbezogene Erhebungen und Befragungen. Konsultationen sind mit allen betroffenen Organisationen möglich.

Die Zugriffsrechte der Finanzkontrolle richten sich nach Massgabe von § 25 FKG und erstrecken sich ebenfalls auf besondere Personendaten, wobei die der Aufsicht unterstellten Organisationen gemäss § 26 FKG zur Mitwirkung verpflichtet sind.

Da die Finanzkontrolle nicht in allen Teilen in der Lage sowie verpflichtet ist, übermittelte oder gespeicherte fremde Informationen zu überwachen, oder nach Umständen zu forschen, die auf unrichtige oder rechtswidrige Angaben hinweisen, kann sie keine abschliessende Gewähr für die Richtigkeit, Authentizität, Vollständigkeit und Aktualität der zur Verfügung gestellten Inhalte übernehmen.

Die nachfolgenden Aspekte sind nicht Gegenstand der Prüfung:

- Systematische Vergleiche mit anderen öffentlichen oder privaten IT-Projekten
- Betragsmässige Schätzung eines möglichen Schadens für den Kantons
- Rechnerische und buchhalterische Auseinandersetzung mit den massgebenden Werten.
- Personenbezogene Zuordnung von Ereignissen
- Politische Würdigung der Erkenntnisse

Obwohl die vorliegende Berichterstattung juristisch relevante Sachverhalte beinhaltet, können allfällige rechtliche Ausführungen nicht mit einer gutachterlichen Beurteilung gleichgesetzt oder als solche verwendet werden. Diese Einschränkung gilt ebenfalls für implizite Aussagen.

Die Berichterstattung erfolgt nach Massgabe von § 17 ff. FKG. Demnach wird die geprüfte Stelle, nach Berichtsbesprechung und Abgabe des Prüfberichts, zur Stellungnahme aufgefordert. Bericht und Stellungnahme bilden sodann Gegenstand der Semesterberichterstattung der Finanzkontrolle.

6.5 Prüfungsdurchführung

Die Finanzkontrolle hat die erforderlichen Prüfungshandlungen im Zeitraum zwischen Januar 2025 und Mai 2025 durchgeführt.

Die nachfolgend dargestellten Prüfungsergebnisse wurden von der Finanzkontrolle nach Massgabe der berufsständischen Grundsätze im kontradiktorischen Verfahren erarbeitet.



Bericht zur Aufsichtsprüfung
bei der Direktion der Justiz
und des Innern (JII)

7 Revisionsbesprechung

Der Revisionsbericht wurde am 2. Juni 2025 mit Regierungsrätin Jacqueline Fehr, Jacqueline Romer, Olivier Orlow und Benjamin Tommer besprochen. Gemäss Finanzkontrollgesetz bitten wir um eine Stellungnahme innert 60 Tagen.

Zürich, 10. Juni 2025

Finanzkontrolle Kanton Zürich

Revisionsleiter

Auftragsverantwortlicher

Leiter Finanzkontrolle

Geht an:

- Direktion der Justiz und des Innern
- Regierungsrat