

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

*KR-Nr. 88/2015*

Sitzung vom 27. Mai 2015

### **556. Anfrage (RIS II und die Folgen)**

Kantonsrat Martin Farner, Oberstammheim, sowie die Kantonsrätinnen Katharina Kull-Benz, Zollikon, und Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, haben am 9. März 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Der Kanton Zürich entwickelt eine eigene Justiz-Software und möchte damit andere Kantone gewinnen. Dies, obwohl der IT-Dienstleister Abraxas, der zur Hälfte dem Kanton Zürich gehört, eine etablierte Standardlösung für Organe und Rechtspflege im Angebot hat. Das Projekt ist massiv verteuert. Und nun kommt noch eine umstrittene freihändige Vergabe hinzu.

Im Mai dieses Jahres machte der Zürcher Regierungsrat eine massive Kostenüberschreitung beim genannten IT-Projekt publik. Da dies aber eher versteckt geschah, vergingen Monate, bis Medien und Parlamentarier darauf aufmerksam wurden. Worum geht es?

Der Kanton betreibt seit 1988 ein Rechtsinformationssystem (RIS 1), das mittlerweile technisch völlig veraltet ist. Schon 2008 entschied man, die Software zu erneuern. Was für ursprünglich budgetierte 8,3 Mio. Franken als Erneuerungsprojekt begann, wurde später aber zu einem komplexeren Projekt zur Neuentwicklung des Systems – und zwar für 20,7 Mio. Franken.

Die Zürcher Kantonsregierung begründet die massive Verteuierung unter anderem damit, dass die Entwicklungszeiten mit den zur Verfügung stehenden Kräften nicht hätten eingehalten werden können.

Die Programmierung habe sich zudem schwieriger und aufwendiger gestaltet als angenommen. Nicht zuletzt seien weitere Anforderungen in die Projektentwicklung eingeflossen. Das neue System RIS 2 soll in der Direktion der Justiz und des Innern künftig die einzige Applikation sein, die alle Untersuchungs- und Vollzugsabläufe sowie die Geschäftskontrollfunktionen der wichtigsten Bereiche und Ämter ermöglicht.

Die Phase A umfasst die Erneuerung der Software für die Strafverfolgung für Erwachsene und für Jugendliche. Im Oktober 2014 wurde die Staatsanwaltschaft in Betrieb genommen. Für die Phase A wurde, gemäss Protokoll des Regierungsrates vom 14. Mai 2014, bis zum Abschluss Phase A 10,8 Mio. Franken veranschlagt. Schon ein halbes Jahr später wurde festgestellt, dass das Projekt noch teurer wird: Die Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich hat einen Wartungs-Auftrag

für die Phase A in der Höhe von 3,4 Mio. Franken ohne Ausschreibung an den Zuger Anbieter CM First vergeben. Aus der Vergabe ist nicht ersichtlich, ob der Betrag für die Fertigstellung der Phase A oder für die Wartung der Folgejahre eingesetzt wird.

Begründung des freihändigen Zuschlags: Technische Besonderheiten.

Die Phasen B bis D umfassen den Justizvollzug (Dienste und Institutionen) sowie das Gemeindeamt. Diese können losgelöst von Phase A (Strafverfolgung) beurteilt und realisiert werden. Für die Phasen B bis D sind gemäss Protokoll des Regierungsrates vom 14. Mai 2014 weitere 10 Mio. Franken geplant für die Jahre 2015 bis 2017.

Wir bitten den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Warum wurde für die 20,7 Mio. Franken (gemäss Regierungsratsprotokoll vom 14. Mai 2014) nie ein WTO-Verfahren durchgeführt?
2. Warum wurde für die 3,4 Mio. Franken Wartung Phase A die freihändige Vergabe gewählt?
3. Wurden bei der Auftragsvergabe die internen Richtlinien eingehalten?
4. Wie stellt sich der Regierungsrat zu den finanziellen Auswirkungen?
5. Warum wurde für die Phase A nicht ein System gewählt, welches bereits in anderen Kantonen erfolgreich eingeführt wurde?
6. Warum wurde nicht wenigstens ein etablierter bzw. Standardlösungsanbieter wie z. B. der IT-Dienstleister Abraxas in eine Evaluation einbezogen?
7. Wie wurde das kantonale IT-Team KITT in die Evaluation einbezogen?
8. Die freihändige Vergabe vom 26.11.2014 für Phase A ist als Wartung ausgewiesen. Für welche Jahre ist die Wartung berechnet?
9. Wie hoch sind die effektiven Projektkosten bis zum Abschluss der Phase A?
10. Welche Massnahmen sind getroffen worden, um weitere Kostenüberschreitungen zu verhindern?
11. Es gibt keinen zwingenden Grund, dass der Justizvollzug (Phasen B und C) und das Gemeindeamt (Phase D) auch mit RIS 2 abgedeckt werden müssen. Weshalb also wird mit den weiteren Phasen einfach weitergefahren, ohne eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeit?
12. Weshalb werden die noch offenen Phasen (rund 10 Mio.) ohne ordentliche Vergabeverfahren weitergeführt?
13. Weshalb werden für die noch offenen Phasen nicht Systeme bzw. Lösungen gewählt, die bereits in anderen Kantonen erfolgreich eingeführt wurden?

14. Weshalb soll die Applikation für den Justizvollzug (Phasen B und C) auf RIS 2 aufgebaut werden, dessen Architektur bereits 7 Jahre alt ist?
15. Bestehen Wirtschaftlichkeitsvergleiche für die einzelnen Phasen des Projekts?
16. Welche Leistungen werden in welchem Umfang durch kantonsinternes Personal erbracht und welche durch externe Dienstleister?
17. Wie stellt sich die Direktion der Justiz und des Inneren die Vermarktung von RIS 2 vor? Wie viele potenzielle Interessenten gibt es für das Programm und mit welchen Einnahmen rechnet die Direktion?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Katharina Kull-Benz, Zollikon, und Beatrix Frey-Eigenmann, Meilen, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Im Herbst 2008 beauftragte der damalige Direktionsvorsteher die Informatik der Direktion der Justiz und des Innern (JI), in Zusammenarbeit mit den betroffenen Bereichen und Ämtern ein Detailkonzept bezüglich Überarbeitung der Eigenentwicklung Rechtsinformationssystem (RIS) zu erstellen. Der Entscheid stützte sich auf einen Bericht von Prof. Dr. Eduard Mumprecht (IniT Institut für angewandte Informationstechnologie an der ZHAW) vom Juli 2008.

Prof. Mumprecht empfahl, dass die Eigenentwicklung RIS der sinnvollste und sicherste Weg sei, da die auf dem Markt erhältlichen Produkte nur Teile im Geschäftskontrollbereich abdecken. Ebenso riet er von einem Outsourcing ab. Der Entscheid, auf eine WTO-Ausschreibung zu verzichten, geht zurück auf diese Empfehlung.

Ursprünglich sollte RIS nur modernisiert und überarbeitet werden. Nach einer längeren Entwicklungszeit stoppte der Fachbereich (Strafverfolgung Erwachsene) aufgrund der geänderten Strafprozessordnung das Projekt und verlangte zusätzliche Anpassungen und Funktionalitäten. Diese Ergänzungen und Neuerungen verteuerten das Projekt erheblich.

Zu Frage 2:

Die freihändige Vergabe stützt sich auf § 10 Abs. 1 lit. c und f der Submissionsverordnung (LS 720.11): Die mit der Inbetriebnahme anfallenden Unterhalts- und Reparaturarbeiten können nur durch diejenigen (PLEX-)Entwickler vorgenommen werden, die auch die Programmteile kennen, aktiv an der Entwicklung mitgewirkt haben und alle Arbeits-

prozesse, Funktionen und Abläufe des Fachbereiches genau kennen. Aufgrund der Besonderheiten der Software kommen deshalb nur Wartungskräfte infrage, die bereits auch über längere Zeit in diesem Projekt in der Entwicklung tätig sind und sowohl das Arbeitsprozessumfeld wie auch die Software verstehen und kennen.

Zu Frage 3:

Aufgrund des erwähnten Berichtes von Prof. Mumprecht fiel der Entscheid für die eigene Weiterentwicklung des Systems. Ausserdem wurde eine interne Machbarkeitsstudie durchgeführt, die ebenfalls Grundlage für die Auftragserteilung im Herbst 2008 war.

Zu Frage 4:

Aufgrund der Zusatzbedürfnisse seitens der Nutzenden war der Regierungsrat bereit, zusätzliche finanzielle Mittel zu bewilligen.

Zu Fragen 5 und 6:

Es wird auf die Beantwortung der Frage 1 verwiesen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass es entgegen der Fragestellung kein System gibt, das die gewünschten Bedürfnisse abdeckt.

Zu Frage 7:

Das KITT wurde bezüglich des Projekts und der dem Regierungsrat beantragten Mittel jeweils vorab informiert.

Zu Frage 8:

Die Wartung betrifft die Jahre 2015 (1,0 Mio. Franken), 2016 (1,2 Mio. Franken) und 2017 (1,2 Mio. Franken).

Zu Frage 9:

Bis Ende April 2015 wurden für RIS 2 8,8 Mio. Franken aufgewendet, davon 0,277 Mio. Franken für Wartungsdienstleistungen. Bis zum Abschluss der Phase A Ende 2. Quartal 2015 dürften Kosten von insgesamt rund 10 Mio. Franken anfallen.

Zu Frage 10:

Es wird alles unternommen, die Projektkosten einzuhalten. Dazu wird eine transparente Kostenkontrolle geführt. Zudem werden die Fachbereiche frühzeitig auf mögliche Kostenüberschreitungen hingewiesen.

Zu Frage 11:

Es war von Anfang an klar, dass aus Gründen der Effizienz nur eine Lösung infrage kommt, in welcher zwischen der Strafverfolgung, der Vollzugsbehörde und der Gefängis- einschliesslich Insassenverwaltung sowohl ein durchgängiger Personenstamm zur Verfügung steht als auch ein medienbruchfreier Dateitransfer möglich sein muss. Das Ziel ist die durchgehende elektronische Bearbeitung der Geschäfte innerhalb der JI.

Zu Frage 12:

Wie erwähnt, war schon damals auf dem Markt kein Produkt vorhanden, das alle Bedürfnisse der JI erfüllen konnte. Es ist auch heute noch kein Produkt im Einsatz, mit dem eine vollumfassende integrierte durchgängige Lösung für Strafverfolgung und Vollzug einschliesslich Gefängnis- und Insassenverwaltung möglich ist.

Zu Frage 13:

RIS 2 ist in der Direktion der Justiz und des Innern die einzige Applikation, die alle Untersuchungs- und Vollzugsabläufe sowie die Geschäftskontrollfunktionen der wichtigsten Bereiche und Ämter elektronisch ermöglicht. Es handelt sich bei diesem Vorhaben um ein technisch und betrieblich notwendiges Ersatzprojekt, das auf den bestehenden Strategien, Mitteln und Investitionen aufbaut.

Im Übrigen wird auf die Beantwortung der Fragen 1, 5, 6 und 12 verwiesen.

Zu Frage 14:

Die Anforderungen für die Phasen B und C wurden bereits zu Beginn des Projekts vor sieben Jahren in allen Bereichen erhoben und die Architektur entsprechend breit abgestützt. Anpassungen für diese Folgephasen wären zwar zum jetzigen Zeitpunkt nicht ausgeschlossen. Da jedoch mit der Phase A die Grundlagen für die gesamte Lösung ausgelegt wurde (Workflow-Unterbau, zentraler Personenstamm, medienbruchfreie Datenübermittlung usw.), würden Anpassungen der Architektur zum heutigen Zeitpunkt zu sehr hohen Zusatzkosten führen; vgl. auch die Beantwortung der Frage 15.

Zu Frage 15:

Es bestehen keine Wirtschaftlichkeitsvergleiche. Die Phasen entsprechen lediglich einer zeitlichen Abfolge des Gesamtprojekts. Zuerst wurde mit der (Grund-)Phase A gestartet. Darin enthalten ist der zentrale Personenstamm, der von allen Organisationseinheiten benutzt wird. Die Kosten dafür fallen aber hauptsächlich in der Phase A an.

Zu Frage 16:

Gemäss dem aktuellen Projektstand werden Leistungen wie folgt erbracht:

- Internes Personal mit rund 2,5 Stellen: Aufwände für Koordination, Planung und Umsetzung;
- externe Aufwände im Umfang von rund 6,7 Stellen für die Projektumsetzung.

Zu Frage 17:

Einer Vermarktung von RIS 2 steht grundsätzlich nichts entgegen, wobei es erst angeboten werden kann, wenn es bei der JI erfolgreich eingeführt worden ist. Denn bei einer verfrühten Verbreitung eines unfertigen Produktes besteht zwangsläufig die Gefahr, dass zu viele verschiedene Ausprägungen entwickelt werden, welche kaum mehr zu synchronisieren sind. Eine Harmonisierung zwischen solchen verschiedenen Varianten wäre unverhältnismässig teuer.

Zudem müsste ein standardisiertes Produkt für alle interessierten Kantone mit einem klar geregelten Releasing koordiniert und umgesetzt werden (z. B. mittels User-Group wie bei anderen kantonsübergreifenden Produkten – z. B. VRSG [WABSTI]). Neben Lizenzeinnahmen ist auch die Verteilung von zukünftigen Entwicklungskosten auf mehrere Kantone als langfristige Einnahmequelle bzw. Möglichkeit, die Kosten zu senken, denkbar. Über den Umfang der möglichen Einnahmen können aber zurzeit noch keine konkreten Angaben gemacht werden.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**