

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung des Programms Joining Forces

Bundesanwaltschaft und Bundesamt für Polizei

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20094.110.00136
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	11
1 Auftrag und Vorgehen	14
1.1 Ausgangslage	14
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	15
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Zusammenarbeit im Bundesstrafverfahren	17
2.1 Zielführende Vision von Joining Forces	17
2.2 Gute Kooperationsbasis zwischen Bundesanwaltschaft und Bundesamt für Polizei..	18
2.3 Bundesstrafgericht zu wenig eingebunden	19
3 Die Standardisierung, Vereinfachung und Digitalisierung von Prozessen stehen am Anfang.....	21
3.1 Zielerreichung bleibt trotz verlängertem Zeitplan anspruchsvoll	21
3.2 Programmgrundlagen zu schaffen ist ressourcenintensiv	23
3.3 Elektronische Aktenführung: Einsatz von Standardprodukten ist prüfenswert.....	24
3.4 Pragmatisches Vorgehen bezüglich der Rechtsgrundlagen	28
3.5 Neues Asservatenmanagement bringt echten Mehrwert.....	28
3.6 Einschub zur Beschaffung bei Joining Forces	30
4 Programmsteuerung und -führung.....	31
4.1 Programmauftraggeber sollte Monitoring und Risikomanagement stärken	31
4.2 Programmführung braucht Verstärkung	32
Anhang 1: Alter und neuer Zeitplan Joining Forces.....	35
Anhang 2: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente.....	37
Anhang 3: Abkürzungen.....	38

Prüfung des Programms Joining Forces

Bundesanwaltschaft und Bundesamt für Polizei

Das Wesentliche in Kürze

Das Programm Joining Forces (JF) will das Bundesstrafverfahren ins digitale Zeitalter führen. Das Hauptziel ist die elektronische Akte. Drei unabhängige Organisationen sind beteiligt: die Bundeskriminalpolizei (BKP) des Bundesamts für Polizei (fedpol) als Ermittlerin, die Bundesanwaltschaft (BA) für die Strafuntersuchung und das Bundesstrafgericht (BStGer) für die Rechtsprechung. JF will diese Kräfte bündeln und gemeinsame Lösungen entwickeln.

Vorarbeiten und die JF-Vision wurden ab 2015 initialisiert. Der Programmstart war im Herbst 2017. Von den unter JF bis Ende 2021 geplanten elf Projekten konnten erst zwei realisiert werden. Das Programm musste deshalb um fünf Jahre auf Ende 2026 verlängert werden. Die externen Kosten betragen 3 Millionen Franken bis Mitte September 2020. Für das Gesamtvorhaben wird mit circa 35 Millionen Franken gerechnet.

Im vorliegenden Bericht beurteilt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) den Wertbeitrag von JF unter den Aspekten der verbesserten Zusammenarbeit, der Prozessvereinfachungen und -standardisierungen sowie der Realisierung von Digitalisierungspotenzialen im Bundesstrafverfahren. Zudem wurde geprüft, ob das Programm angemessen geführt wird.

Die gemeinsame Vision von JF überzeugt. Gäbe es das Programm JF nicht bereits, müsste es für die digitale Transformation des Bundesstrafverfahrens ins Leben gerufen werden. Die Realisierung der Vision und damit die Standardisierung/Vereinfachung und Digitalisierung der Prozesse sind jedoch noch wenig fortgeschritten. Dies ist ein Führungsthema auf Stufe Programmauftraggeber und -leitung. Trotz guter erster Teilprodukte ist das Programmmanagement von JF zu verbessern.

Für eine gesamtheitliche Zusammenarbeit fehlt das Bundesstrafgericht als dritte Partei

Die BA und die BKP (fedpol) arbeiten gut zusammen im Programm JF. Dies ebnet den Weg für eine zukunftsgerichtete Partnerschaft im Bundesstrafverfahren. Das BStGer ist hingegen zu wenig eingebunden. Das Argument der Wahrung der richterlichen Unabhängigkeit überzeugt bei einem Digitalisierungsvorhaben nicht. Das BStGer sollte seine Erfahrungen und Bedürfnisse stärker in das «Produkt» JF einbringen.

Standardisierung, Vereinfachung und Digitalisierung der Prozesse noch bescheiden

Nebst den Grundlagenarbeiten kann JF drei konkrete Ergebnisse vorweisen: ein zentraler Service für das Asservatenmanagement mit einer Fachanwendung zum Verwalten von beschlagnahmten Gegenständen inkl. neu organisierter Asservatenlager, eine Prozesslandkarte und eine IT-Architekturvision. Alle drei Ergebnisse sind gut gelungen. Über den Zeitraum von drei bzw. fünf Jahren betrachtet, sind die Resultate aber zu bescheiden. Falls sich das Programm in Zukunft nicht steigern kann, bleibt auch der um fünf Jahre verlängerte Zeitplan ambitiös. Das wichtigste und grösste Teilprojekt von JF ist die «Elektronische Aktenführung». In der sogenannten Realisierungseinheit 1 soll bis Ende 2022 eine intelligente

Fileablage für die BA bereitgestellt werden. Dies ist bescheiden im Vergleich zur ursprünglichen Vision, bis Ende 2021 ein *organisationsübergreifendes* System für die mit fedpol und dem BStGer geteilte digitale Abwicklung des gesamten Bundesstrafverfahrens zu implementieren. Zumal dieses Teilprojekt dringend ist, da die hybride Aktenführung mit dem Geschäftsverwaltungssystem JURIS an ihre Grenzen stösst.

Die kantonalen Straf- und Justizvollzugsbehörden wollen ihre Akten und den Rechtsverkehr ebenfalls in einem eigenen Programm zur Harmonisierung der Informatik der Strafjustiz (HIS) sowie im Rahmen des Projekts Justitia 4.0 digitalisieren. Hier ergeben sich für JF allenfalls Möglichkeiten von Partnerschaften und gemeinsamen Produktlösungen. Der Anschluss an die von HIS und Justitia 4.0 entwickelten Standards muss gewährleistet sein und der Einsatz von Standardprodukten als Basis sollte geprüft werden.

Die Programmauftraggeber brauchen für ihre Steuerungsrolle mehr Informationen

Zu Beginn bestand die Absicht, dass die BA und fedpol JF gemeinsam finanzieren. Seit 2018 hat die BA jedoch die vollständige Finanzierung übernommen, wobei das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement seinerseits die Kosten für das künftige Ermittlungssystem der BKP trägt. Seitdem entschied die BA bei den Finanzen und Ressourcen teilweise alleine und nicht mehr innerhalb der dafür vorgesehenen paritätischen JF-Programmstrukturen.

Als Steuerungsorgan erhalten die Programmauftraggeber (PAG) zu wenig gezielte Managementinformationen zum Fortschritt des Vorhabens. Die JF-Programmleitung sollte ihnen die wichtigsten Kennzahlen in Form von Soll-Ist-Vergleichen bzw. Prognosen zu den Kosten, Ressourcen und der Zeitachse regelmässig rapportieren. Nur so können die PAG ihrer Governance-Rolle gerecht werden. Ebenso fehlt ein von der Programmleitung unabhängiges Qualitäts- und Risikomanagement. Auch dies würde den PAG helfen, ihre Überwachungsrolle wirksamer wahrzunehmen.

Einbindung der Betroffenen und Wissen zur agilen Projektführung: Erfolgsfaktoren, die noch aufgebaut werden müssen

Die JF-Programmleitung ist engagiert und motiviert, im Hinblick auf ihr Fachwissen und ihre Kapazitäten ist sie aber stark von externen Beratern abhängig. Der BA-Generalsekretär führt das Programm JF im Nebenamt und die stellvertretende Programmleiterin übt mehrere Funktionen gleichzeitig aus. Für ein Programm dieser Grössenordnung und Komplexität wäre eine Vollzeitposition für die Programmleitung durchaus angemessen.

JF wird stark aus dem Generalsekretariat (GS) der BA vorangetrieben und von über zehn verschiedenen Beratungsfirmen unterstützt. Die Linienorganisationen von BA und fedpol bringen sich noch zu wenig ins Programm ein. Dies birgt das Risiko, dass das GS bzw. die Berater am Geschäft vorbeientwickeln. Für ein Changemanagement-Unterfangen wie JF ist es entscheidend, die zukünftigen Benutzer frühzeitig einzubeziehen. Der Entscheid von Ende 2019, JF agil zu führen, ist nachvollziehbar, da das Programm mit der parallelen Entwicklung von Teilprojekten überfordert war. Agile Programme realisieren ihre Lösungen in vielen kleinen, für sich schon nutzenstiftenden Produkten. Auf Leitungsebene fehlt jedoch das notwendige agile Fachwissen, was die erfolgreiche Führung von JF schwierig macht. Folglich sollte ein Spezialist für agiles Vorgehen die Programmführung verstärken.

Audit du programme Joining Forces

Ministère public de la Confédération et Office fédéral de la police

L'essentiel en bref

Le programme Joining Forces (JF) vise à faire passer la procédure pénale fédérale à l'ère numérique. Son objectif principal est la gestion électronique des dossiers. Trois organisations indépendantes sont impliquées : la Police judiciaire fédérale (PJF) de l'Office fédéral de la police (fedpol) comme enquêtrice, le Ministère public de la Confédération (MPC) pour l'instruction pénale et le Tribunal pénal fédéral (TPF) pour la jurisprudence. JF veut unir ces forces et développer des solutions communes.

La préparation et la vision JF ont commencé en 2015. Le programme a débuté en automne 2017. Des 11 projets prévus jusqu'à la fin de 2021, seuls deux ont pu être réalisés. Pour cela, le programme a dû être prolongé de cinq ans jusqu'à fin 2026. Les coûts externes s'élèvent à 3 millions de francs à la mi-septembre 2020. Le coût total du projet est estimé à environ 35 millions de francs.

Dans le présent rapport, le Contrôle fédéral des finances (CDF) évalue la valeur ajoutée de JF sous les aspects de la collaboration améliorée, de la simplification et de la standardisation des processus ainsi que de la réalisation des potentiels de numérisation dans la procédure pénale fédérale. La gestion du programme a également été examinée.

La vision commune du programme JF est convaincante. S'il n'existait pas, sa création serait nécessaire pour la transformation numérique de la procédure pénale fédérale. La réalisation de sa vision, et donc la simplification, la standardisation et la numérisation des processus ne sont cependant pas très avancées. C'est un sujet qui concerne les mandants et la direction du programme. Malgré la bonne qualité des premiers éléments réalisés, la conduite du programme JF doit être améliorée.

Le Tribunal pénal fédéral manque à l'appel en tant que tiers pour une collaboration globale

La collaboration entre le MPC et la PJF (fedpol) dans le programme JF est bonne. Elle ouvre la voie à un partenariat tourné vers l'avenir dans la procédure pénale fédérale. Le TPF, en revanche, n'est pas assez impliqué. L'argument de la préservation de l'indépendance du pouvoir judiciaire dans le contexte d'un projet de numérisation n'est pas convaincant. Le TPF devrait davantage apporter son expérience et faire valoir ses besoins envers le « produit » JF.

Standardisation, simplification et numérisation des processus encore modestes

Outre les travaux de base, JF peut présenter trois résultats concrets: un service centralisé pour la gestion des scellés avec une application métier pour la gestion des objets saisis comprenant une réorganisation du stockage des preuves, un plan des processus et une vision de l'architecture informatique. Ces trois résultats sont satisfaisants. Toutefois, si l'on considère une période de trois ou cinq ans, les résultats sont trop limités. Si le projet n'évolue pas à l'avenir, le calendrier rallongé de cinq ans reste ambitieux. Le sous-projet le plus grand et le plus important de JF est la « gestion électronique des dossiers ». L'unité de réalisation 1 prévoit d'ici à la fin de 2022 la mise en place d'un système de fichiers intelligent

pour le MPC. Cela reste assez modeste en comparaison avec la vision initiale de la mise en œuvre d'un système *interorganisationnel* pour le traitement numérique de l'ensemble de la procédure pénale fédérale partagé avec fedpol et le TPF pour la fin de 2021. Ce sous-projet est d'autant plus urgent que la gestion hybride des dossiers avec l'application JURIS montre ses limites.

Les autorités cantonales d'exécution des peines souhaitent aussi numériser leurs dossiers et leur correspondance juridique dans un programme d'harmonisation de l'informatique de la justice pénale (HIJP) ainsi que dans le cadre du projet Justitia 4.0. Dans ce cas, JF peut tout au plus créer des possibilités de partenariats et de solutions de produits communes. Le lien avec les standards développés par le programme HIJP et Justitia 4.0 doit être assuré, et l'utilisation des produits standard comme base devrait être examinée.

Les mandants du programme ont besoin de plus d'informations pour exercer leur pilotage

Au départ, le MPC et fedpol avaient l'intention de cofinancer le programme JF. Mais depuis 2018, le MPC assure l'ensemble du financement, tandis que le Département fédéral de justice et police prend en charge les coûts du futur système d'enquête de la PJF. Depuis, le MPC prend les décisions relatives aux finances et aux ressources en partie de son propre chef et non plus dans le cadre de la structure paritaire prévue par le programme JF.

Chargés de son pilotage, les mandants du programme ne reçoivent pas suffisamment d'informations de gestion sur l'avancement du projet. La direction du programme JF devrait leur fournir régulièrement les principaux indicateurs sous forme de comparaisons théorique/réel ou de prévisions concernant les coûts, les ressources et l'agenda. Ce n'est qu'ainsi que les mandants pourront remplir leur rôle de gouvernance. De même, il n'existe pas de gestion de la qualité et des risques indépendante de la direction du programme, ce qui aiderait aussi les mandants à exercer plus efficacement leur rôle de surveillance.

Implication des parties concernées et connaissances en matière de gestion agile des projets: des facteurs de réussite à développer

La direction du programme JF est engagée et motivée, mais reste fortement tributaire de conseillers externes en ce qui concerne son expertise et ses capacités. Le secrétaire général du MPC dirige le programme en parallèle à sa fonction, et la directrice suppléante du programme exerce plusieurs fonctions à la fois. Pour un programme de cette ampleur et de cette complexité, un poste de direction à plein temps serait tout à fait approprié.

JF dispose du soutien considérable du secrétariat général (SG) du MPC et de l'accompagnement d'une dizaine de cabinets de conseil. Les organisations hiérarchiques du MPC et de fedpol sont encore trop peu présentes dans le programme, ce qui comporte le risque que le SG et les conseillers s'éloignent des objectifs. Pour une telle gestion de changement, il est capital d'impliquer les futurs utilisateurs à un stade précoce. La décision prise fin 2019 de gérer le programme de manière agile est compréhensible, car le programme était surchargé par le développement parallèle de sous-projets. Les programmes agiles réalisent leurs solutions dans de nombreux petits produits qui sont en soi déjà utiles. Toutefois, au niveau de la direction, les connaissances de la méthode agile nécessaires font défaut, ce qui rend difficile la bonne gestion du projet. Par conséquent, un spécialiste de l'agilité devrait renforcer la direction du programme.

Texte original en allemand

Verifica del programma Joining Forces

Ministero pubblico della Confederazione e Ufficio federale di polizia

L'essenziale in breve

Il programma Joining Forces (JF) mira a digitalizzare la procedura penale federale. Il suo obiettivo principale è la gestione elettronica degli atti. Al programma JF partecipano tre organizzazioni indipendenti: la Polizia giudiziaria federale (PGF) dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) come autorità inquirente, il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) per le inchieste penali e il Tribunale penale federale (TPF) per la giurisprudenza. JF intende unire queste forze e sviluppare soluzioni comuni.

I lavori preliminari e la concezione del programma JF sono iniziati nel 2015. Il programma è stato avviato nell'autunno del 2017 con 11 progetti previsti entro la fine del 2021, dei quali soltanto due sono stati realizzati. Per questo motivo si è resa necessaria una proroga di cinque anni sino alla fine del 2026. A metà settembre del 2020 i costi esterni ammontavano a 3 milioni di franchi. Complessivamente il progetto dovrebbe costare circa 35 milioni di franchi.

Nel presente rapporto di verifica, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato il valore aggiunto del programma JF sotto i seguenti aspetti: collaborazione migliorata, semplificazione e standardizzazione dei processi e realizzazione del potenziale offerto dalla digitalizzazione nella procedura penale federale. È stata inoltre esaminata la direzione del programma.

La visione comune del programma JF è convincente. Se il programma non esistesse, la sua creazione sarebbe necessaria per la trasformazione digitale della procedura penale federale. Tuttavia, la realizzazione della visione e quindi la semplificazione, la standardizzazione e la digitalizzazione dei processi stentano ad avanzare. Il problema riguarda la committenza e la direzione del programma. Benché la qualità dei primi risultati sia buona, la direzione del programma JF deve essere migliorata.

Per una collaborazione globale è necessario coinvolgere anche il TPF come terza parte

La collaborazione tra il MPC e la PGF (fedpol) nel programma JF è buona. Questo è promettente per un partenariato nella procedura penale federale proiettato al futuro. Per contro, il TPF non è sufficientemente coinvolto. L'argomento della salvaguardia dell'indipendenza giudiziaria non è convincente nell'ambito di un progetto di digitalizzazione. Il TPF dovrebbe apportare maggiormente la sua esperienza e segnalare le sue esigenze nel «prodotto» JF.

Standardizzazione, semplificazione e digitalizzazione dei processi tuttora modesti

Oltre ai lavori di base, il programma JF ha ottenuto tre risultati concreti: un servizio centrale per la gestione dei beni sequestrati con un'applicazione specialistica per la loro gestione, comprese la riorganizzazione dei depositi per conservare i mezzi di prova, una mappatura dei processi e una concezione dell'architettura informatica. Benché questi tre risultati siano soddisfacenti, sono tuttavia considerati troppo modesti sull'arco di 3–5 anni. Se il programma non progredirà in futuro, anche il piano prorogato di cinque anni rimane quanto

meno ambizioso. Il progetto parziale più importante del programma JF è denominato «Gestione elettronica degli atti» ed è anche quello più grande. L'unità di realizzazione 1 prevede, entro la fine del 2022, l'implementazione di un sistema di archiviazione dei file intelligente per il MPC. Si tratta di un progetto di dimensioni assai ridotte rispetto alla concezione iniziale, che prevedeva l'implementazione di un sistema *interorganizzativo* per il trattamento digitale condiviso dell'intera procedura penale federale con fedpol e il TPF entro la fine del 2021. Questo progetto parziale è urgente, dato che la gestione ibrida degli atti con il sistema di gestione degli affari JURIS mostra i suoi limiti.

Anche le autorità cantonali di esecuzione delle pene vogliono digitalizzare i loro atti e lo scambio di atti giuridici in un proprio programma di armonizzazione dell'informatica nella giustizia penale (AIGP) e nel quadro del progetto Justitia 4.0. Per il programma JF si intravedono, in tale contesto, opportunità di partenariati e soluzioni comuni. Il collegamento con gli standard sviluppati nei progetti AIGP e Justitia 4.0 deve essere garantito; deve essere altresì esaminato l'impiego di prodotti standard che fungano da base.

La committenza del programma necessita di maggiori informazioni per la sua funzione gestionale

All'inizio si prevedeva che il finanziamento del programma JF fosse ripartito tra il MPC e fedpol. Dal 2018, tuttavia, il finanziamento è interamente a carico del MPC, mentre il Dipartimento federale di giustizia e polizia si assume i costi del futuro sistema per il trattamento digitale dei dati relativi alle indagini della PGF. Da allora, il MPC prende decisioni sulle finanze e sulle risorse in parte autonomamente e non più all'interno delle strutture paritetiche del programma JF previste a tale scopo.

La committenza del programma, quale organo gestionale, non riceve sufficienti informazioni sulla gestione, utili a fare avanzare il progetto. La direzione del programma JF dovrebbe comunicare regolarmente alla committenza i dati principali mediante confronti tra la situazione attuale e quella auspicata o mediante previsioni su costi, risorse e tempistica. Soltanto così la committenza del programma sarà in grado di svolgere appieno la sua funzione gestionale. La direzione del programma non dispone nemmeno di una gestione della qualità e dei rischi indipendente. Ciò agevolerebbe la committenza del programma ad assolvere più efficacemente il suo ruolo di vigilanza.

Coinvolgimento delle parti interessate e conoscenze di gestione agile di progetti: fattori di successo da sviluppare

La direzione del programma JF è impegnata e motivata, ma è fortemente dipendente da consulenti esterni per le sue conoscenze specialistiche e capacità. Il segretario generale del MPC dirige il programma JF in parallelo al suo incarico e la capo sostituto del programma svolge diverse funzioni contemporaneamente. Per un programma di tali dimensioni e di tale complessità, un posto di capoprogetto a tempo pieno sarebbe senz'altro opportuno.

Il programma JF è sostenuto in modo sostanziale dalla Segreteria generale (SG) del MPC e supportato da circa dieci società di consulenza. Le linee gerarchiche del MPC e di fedpol non partecipano ancora in modo fattivo al programma. C'è quindi il rischio che la SG o le società di consulenza si allontanino dagli obiettivi stabiliti. Per garantire la gestione del cambiamento è fondamentale coinvolgere per tempo gli utenti futuri. La decisione presa alla fine del 2019 di dirigere il programma JF in maniera agile è motivata dal gran numero di

progetti parziali sviluppatasi in parallelo. Dalle soluzioni elaborate mediante programmi scaturiscono numerosi piccoli prodotti, efficaci già di per sé. A livello dirigenziale mancano tuttavia le necessarie conoscenze specialistiche in materia di gestione agile di progetti, il che pregiudica la riuscita del programma JF. Secondo il CDF, la direzione del programma dovrebbe essere potenziata con uno specialista in metodologia agile.

Testo originale in tedesco

Audit of the Joining Forces programme

Office of the Attorney General of Switzerland and Federal Office of Police

Key facts

The Joining Forces (JF) programme aims to bring federal criminal proceedings into the digital era. Electronic files are the main objective. Three independent organisations are involved: the Federal Criminal Police (FCP) of the Federal Office of Police (fedpol) as the investigating agency, the Office of the Attorney General of Switzerland (OAG) for criminal investigations and the Federal Criminal Court (FCC) for the administration of justice. JF intends to combine these forces and develop joint solutions.

Preliminary work and the JF vision started in 2015. The programme was launched in autumn 2017. Of the eleven JF projects planned before the end of 2021, only two have been realised. The programme therefore had to be extended by five years to the end of 2026. External costs amounted to CHF 3 million by mid-September 2020, and the total project is expected to cost around CHF 35 million.

In this audit report, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) assessed the value added JF brings in terms of improved cooperation, process simplification and standardisation, as well as achieving digitalisation potential in the federal criminal justice system. In addition, the audit examined whether the programme is managed appropriately.

The JF common vision is convincing. If the JF programme did not already exist, it would have to be created for the digital transformation of federal criminal proceedings. However, the implementation of the vision and thus the standardisation/simplification and digitalisation of the processes have not made much progress as yet. This is a management issue at the programme sponsor and management level. Despite good initial sub-products, JF's programme management needs to be improved.

Federal Criminal Court is missing as a third party for integrated collaboration

The OAG and the FCP (fedpol) cooperate well in the JF programme, paving the way for a future-oriented partnership in federal criminal proceedings. The FCC, on the other hand, is not sufficiently involved. The argument of preserving judicial independence is not convincing in a digitalisation project. The FCC should incorporate its experience and needs more significantly into the JF "product".

Standardisation, simplification and digitalisation of processes still limited

In addition to the groundwork, JF has produced three tangible results: a central service for evidence management with a specialised application for managing seized items, including newly organised evidence storage facilities, a process map and an IT architecture vision. All three were successful. However, viewed over a period of three and five years, respectively, the results are insufficient. If the programme does not improve in the future, even the five-year extended schedule will be ambitious. The most important and largest JF sub-project is "electronic file management". An intelligent file repository for the OAG is to be provided in

the so-called "Implementation unit 1" by the end of 2022. This is rather modest compared to the original vision of implementing a *cross-organisational* system for the digital processing of all federal criminal proceedings shared with fedpol and the FCC by the end of 2021. This sub-project is particularly urgent, as the hybrid file management that uses the JURIS business management system has reached its limits.

The cantonal law enforcement and penitentiary authorities also want to digitalise their files and legal dealings in a separate programme for the harmonisation of information technology in criminal justice (HIS/HIJP) and as part of the Justitia 4.0 project. Opportunities for partnerships and joint product solutions may arise here for JF. Inclusion of the standards developed by HIS/HIJP and Justitia 4.0 must be guaranteed, and the use of standard products as a basis should be examined.

Programme sponsors need more information for their steering role

Initially, it was intended that the OAG and fedpol would jointly fund JF. However, since 2018, the OAG has assumed full funding, with the Federal Department of Justice and Police in turn bearing the costs for the FCP's future investigative system. Since then, the OAG has made some decisions on finances and resources on its own and no longer within the parity-based JF programme structures intended for this purpose.

As a steering body, the programme sponsors receive too little targeted management information on the project's progress. The JF programme management should regularly report the most important key figures to them in the form of target/actual comparisons and/or forecasts on costs, resources and timeline. Only in this way can the programme sponsors fulfil their governance role. Similarly, there is no quality and risk management that is independent of the programme management. This too would help the programme sponsors to carry out their monitoring role more effectively.

Stakeholder engagement and knowledge of agile project governance: success factors that still need to be built up

The JF programme management is committed and motivated, but it relies heavily on external consultants for its expertise and capacities. The OAG secretary general leads the JF programme in a part-time capacity, and the deputy programme manager performs several functions in parallel. For a programme of this size and complexity, a full-time position for the programme manager would be entirely appropriate.

JF is largely run from the General Secretariat (GS) of the OAG and supported by more than ten different consulting firms. The line organisations of the OAG and fedpol are still not sufficiently involved in the programme. This harbours the risk that the GS or the consultants will fail to develop the business. For a change management venture like JF, it is crucial to involve the future users at an early stage. The decision made at the end of 2019 to run JF in an agile manner is understandable, as the programme was overwhelmed with the parallel development of sub-projects. Agile programmes implement their solutions in many small products that are beneficial in themselves. However, the necessary agile expertise is lacking at the management level, which makes it difficult to lead JF successfully. Consequently, an agile specialist is needed to strengthen programme leadership.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Stellungnahme von Bundesanwaltschaft und fedpol

Bundesanwaltschaft und fedpol danken der EFK für die sorgfältige Prüfung des Programms Joining Forces. Die EFK führte zahlreiche Gespräche mit den am Programm beteiligten Fachpersonen und prüfte umfassend die Programm- und Projektunterlagen. Dies ermöglichte der EFK ein gutes Verständnis der Programm-Vision und der damit verbundenen Herausforderungen für eine nachhaltige Verbesserung und für die digitale Transformation der Zusammenarbeit der Strafbehörden des Bundes. Die EFK hat das Potential des Vorhabens erkannt und unterstützende Empfehlungen ausgearbeitet. Bundesanwaltschaft und fedpol haben diese zur Kenntnis genommen und werden an deren Umsetzung arbeiten.

Stellungnahme des Bundesstrafgerichts

Raccomandazione doppia; vedi 20094.001.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Strafverfolgung auf Bundesebene wird im Wesentlichen durch die Bundeskriminalpolizei (BKP) als Einheit des Bundesamtes für Polizei (fedpol), die Bundesanwaltschaft (BA) und das Bundestrafgericht (BStGer) wahrgenommen. Die Einführung der neuen Strafprozessordnung (StPO) und des Strafbehördenorganisationsgesetzes (StBOG) im Jahr 2011 brachte ein neues Rollenverständnis und neue Abläufe mit sich. Aus dieser neugestalteten Zusammenarbeit zwischen den drei unabhängigen Organisationen ergeben sich überschneidende Anforderungen an organisatorische Fragestellungen, wie Aufbau- und Ablauforganisation, Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Kompetenzen sowie technologische Themen, wie den effizienten und effektiven Einsatz von Arbeitsinstrumenten und Software. Diese Gesamtsicht auf das Bundesstrafverfahren erstreckt sich von der polizeilichen Vorermittlung über die Einleitung des Verfahrens (Strafantrag, Strafanzeige), das Vorverfahren (Ermittlungsverfahren, Untersuchung), das Hauptverfahren und den Vollzug inklusive Archivierung. Neben der neuen StPO waren auch die sogenannten Cornu-Berichte Mitauslöser des Programms Joining Forces (JF).¹ JF ist ein umfassendes Veränderungsvorhaben zur Verbesserung der gesamtheitlichen Zusammenarbeit im Straf- und Rechtshilfeverfahren auf Bundesebene. Ziel des Programms JF ist es, basierend auf einer elektronischen Verfahrensakte, die Strafverfahren auf Bundesebene digital abzuwickeln.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Programm JF schwergewichtig aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive geprüft. Die JF-Architekturvision und das Asservatenmanagementsystem (AMS) wurden aus einer IT-Perspektive beurteilt.² Die Prüfung zieht eine Bilanz, was in den letzten fünf Jahren mit dem Programm JF erreicht respektive nicht erreicht worden ist. Die Prüfung gibt eine Antwort darauf, wie solide die Basis von JF aus betriebswirtschaftlicher Perspektive ist, bevor die grossen Ausgaben mit dem Projekt «Elektronische Aktenführung» anstehen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung ist eine Beurteilung des Wertbeitrags und der Durchführung des Programms JF. Die EFK hat die folgenden vier Hauptfragen definiert:

- Wird mit dem Programm JF die Basis für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen BA, fedpol und BStGer gelegt?
- Erlaubt das Programm JF eine Standardisierung und Vereinfachung der Prozesse im Bundesstrafverfahren?
- Wird mit dem Programm JF das Digitalisierungspotenzial ausreichend abgeklärt und realisiert?

¹ Pierre Cornu, Zusammenarbeit zwischen der Bundesanwaltschaft und der Bundeskriminalpolizei. Bericht zuhanden des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements und der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, 19. Dezember 2013

² Der Architekturteil der EFK-Prüfung orientierte sich dabei an TOGAF («The Open Group Architecture Framework»), ein Vorgehensmodell für Entwurf, Planung, Implementierung und Wartung von Unternehmensarchitekturen.

- Wird das Programm JF mit angemessenen Steuerungsprozessen und Instrumenten ziel-führend und wirksam geführt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Alessandro Manfredini (Revisionsleiter), Yves Steiner, Willy Müller und Terry Burkhalter durchgeführt. Die Prüfungsvorbereitung erfolgte Anfang März 2020. Die Prüfung fand vom 24. August bis zum 30. Oktober 2020 statt. Sie erfolgte unter der Federführung von Laurent Crémieux.

Neben Interviews und Dokumentenstudium/-analysen wurden die vier JF-Projekte, bei welchen bereits Projektaktivitäten stattfanden, in Form von Fallstudien behandelt:

- Projekt JF01 «Programmgrundlagen»,
- Projekt JF02 «Elektronische Aktenführung»,
- Projekt JF03 «Rechtsgrundlagen»,
- Projekt JF04 «Hausdurchsuchungen und Asservatenmanagement».

Für das erste, im Rahmen von JF realisierte Projekt JF04 hat die EFK eine Umfrage bei den Superusern durchgeführt. Im Informatikteil der Prüfung hat die EFK die JF-Architekturvision beurteilt. Die JF-Ausgaben wurden per 15. September 2020 aus der SAP-Buchhaltung gezogen.

Die Ergebnisbesprechung hat am 7. Dezember 2020 stattgefunden. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Ergebnisbesprechung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der Bundesanwaltschaft und von fedpol erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 22. Januar 2021 statt. Teilgenommen haben vonseiten fedpol:

- die Direktorin
- der Chef der Bundeskriminalpolizei
- der Leiter des Direktionsbereichs Polizeisysteme & Identifikation
- der Abteilungschef Finanzen Beschaffung Controlling
- der Abteilungschef Polizei-Informationssysteme
- der Fachreferent II des Bereichs Strategie
- die Fachreferentin II des Bereichs Geschäfte / Planung

vonseiten Bundesanwaltschaft:

- der stellvertretende Bundesanwalt

- der Generalsekretär
- die Leiterin Unternehmensentwicklung
- eine Unternehmensentwicklerin

vonseiten der EFK:

- der zuständige Mandatsleiter
- der Mandatsleiter des Prüfbereichs 3 (Gerichte)
- der Federführende
- der Revisionsleiter
- zwei Prüfer.

Das Bundesstrafgericht nahm trotz Einladung durch die EFK nicht an der Schlussbesprechung teil.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Zusammenarbeit im Bundesstrafverfahren

2.1 Zielführende Vision von Joining Forces

Die Vision von JF soll sein, mittels Zusammenarbeit, Koordination und Vereinheitlichung eine durchgängige und effiziente Bundesstrafverfolgung zu erreichen. Das Programm gestaltet sich als ein Veränderungsvorhaben mit einer Kultur-, Organisations-, Prozess- und Applikationskomponente:

- Das Vertrauen zwischen den drei unabhängigen Organisationen BA, fedpol und dem BStGer soll gefördert,
- die Prozesse der Verfahrensdurchführung sollen organisationsübergreifend vereinheitlicht und
- die Informationen und Verfahren sollen mittels gemeinsamer Applikationen vollständig digitalisiert werden.

Daraus entstand die Idee, JF als paritätisch geführtes Programm aufzusetzen. Es sollten auf den drei Ebenen Programmsteuerung, -führung und -umsetzung Vertreter aller drei Organisationen mitarbeiten. Die folgende Abbildung zeigt die drei Ebenen der Programmorganisation:

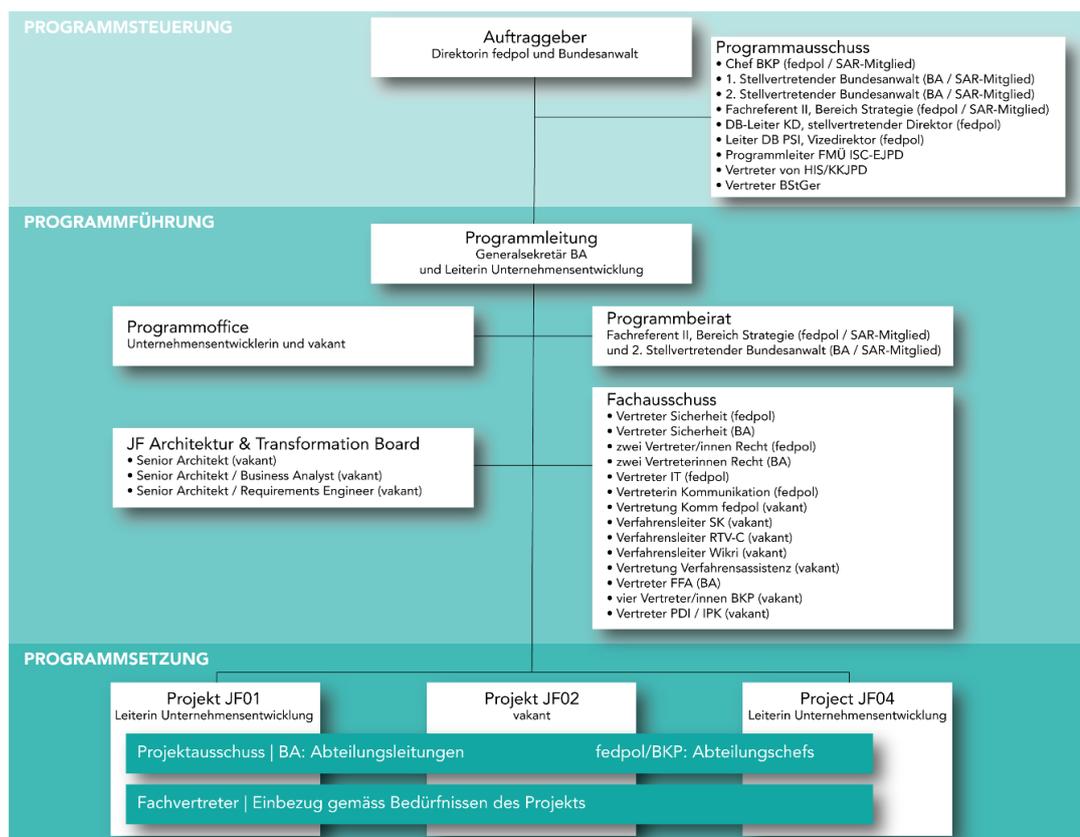


Abbildung 1: Programmorganisation, gültig seit dem 1. Juni 2020 (Quelle: Joining Forces Programmorganisation und Rollen, Version 1.0, 9. Juni 2020, S. 4; EFK-Darstellung)

Die Programmsteuerung besteht aus zwei Gremien, der Programmauftraggeberschaft (PAG) und dem Programmausschuss (PAS). Die PAG teilen sich die BA und fedpol. Ende 2018 wurde entschieden, dass der Steuerungsausschuss Ressourcen (SAR), zusätzlich zu seinen angestammten Aufgaben ausserhalb von JF, als Vehikel dienen soll, um das Programm JF bei den Mitarbeitenden zu verankern.³ Der SAR nimmt so als Schnittstelle zwischen der BA und der BKP eine wichtige Aufgabe wahr, indem er die im Programm JF erzielten Ergebnisse validiert.

Im JF-Programmausschuss sitzt auch ein Vertreter des Programms «HIS» (Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz). Ziel der HIS-Initiative ist es, dass die Straf- und Justizvollzugsbehörden von Bund *und* Kantonen ab 2025 vollständig mit der elektronischen Akte arbeiten und interagieren. Im Umfeld des Programms HIS läuft auch das Projekt Justitia 4.0, ein gemeinsames Vorhaben der Schweizer Gerichte mit den Straf- und Justizvollzugsbehörden. Auch hier ist die papierlose Justizakte das Ziel, und zwar mit Fokus auf den elektronischen Austausch von Daten und Informationen noch breiter gefasst, nämlich in sämtlichen Verfahrensabschnitten des Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichtsverfahrens. Die Zusammenarbeit ist gegenseitig institutionalisiert.

Auf der zweiten und dritten Ebene der Programmorganisation, der Programmführung und der Programmumsetzung waren zum Prüfungszeitpunkt viele Positionen vakant.

Beurteilung

Die Vision von JF ist zielführend. Für das Programm JF ist die Zusammenarbeit mit HIS und Justitia 4.0 sowie mit dem Vorhaben P4-EFMÜ, welches das künftige Ermittlungssystem realisiert, essenziell. Alle vier Vorhaben weisen Schnittflächen auf und können voneinander profitieren.

2.2 Gute Kooperationsbasis zwischen Bundesanwaltschaft und Bundesamt für Polizei

Der ehemalige Bundesanwalt und die fedpol-Direktorin teilten sich die JF-Auftraggeberschaft von Beginn an. Diese von der Führung vorgelebte Partnerschaft ebnete JF den Weg. Auf dieser Basis ist die gemeinsam getragene JF-Vision entstanden.

Anfangs 2018 bestand zwischen fedpol und der BA Uneinigkeit bei der Konzeption von gewissen Elementen des künftigen Ermittlungssystems (ErmSys, vgl. untenstehenden Exkurs). Der ehemalige Bundesanwalt zog sich aus der Projektauftraggeberschaft von P4-EFMÜ zurück. Im Frühjahr 2018 gab es eine Refokussierung des Projekts. P4-EFMÜ wurde zeitlich und inhaltlich von JF getrennt und der Umfang auf das Ermittlungssystem beschränkt (ohne Geschäftsverwaltung); dies, um beide Vorhaben in die Lage zu versetzen, unabhängig voneinander fortzuschreiten. Gleichzeitig ist die BA aber weiterhin im Ausschuss des Projekts vertreten und auf Vorhabensstufe stimmen sich die Projektteams aufeinander ab.

³ Der SAR setzt sich aus je drei Vertretern der BA und der BKP zusammen. Der SAR steuert die für die Bearbeitung der Verfahren erforderlichen Ressourcen der BKP. Er ist zudem die gemeinsame Plattform von BA und BKP zur Behandlung sämtlicher Fragen, welche die Zusammenarbeit von BA und BKP betreffen (Art. 11 des Reglements über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft, SR 173.712.22).

Das Projekt «P4-EFMÜ» von fedpol

Mit P4-EFMÜ ist das vierte Projekt innerhalb des IKT-Programms Fernmeldeüberwachung (FMÜ) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements gemeint. Als Folge der Refokussierung konzentriert sich dieses Projekt auf die Beschaffung eines neuen polizeilichen Ermittlungssystems (ErmSys). Damit einhergehend wird die dringend notwendige Ablösung von JANUS sichergestellt. Diese historisch gewachsene Fachanwendung umfasst heute mehrere Subsysteme, die insbesondere die BKP in der Wahrnehmung der gerichts- und zentralpolizeilichen Aufgaben unterstützen. Ausserdem dient es den Kantonen in ihren Strafverfolgungskompetenzen und unterstützt die internationale und interkantonale Polizeikooperation.

fedpol seinerseits hat die paritätische Finanzierung von JF gestoppt und setzt den Fokus auf der Sicherstellung der Finanzierung des Ermittlungssystems. Es unterstützt das Programm JF mit internen Ressourcen. Zusätzlich sitzt ein Vertreter des Programms FMÜ im PAS von JF. Die alleinige Finanzierung von JF durch die BA wurde auch mit deren höheren finanziellen Flexibilität begründet.

Beurteilung

Die Zusammenarbeit zwischen der BA und fedpol funktioniert im Rahmen von JF. Obwohl im Normalfall eine Auftraggeberschaft zielführender ist, ist es für das JF-Programm zweckmässig, dass die BA und fedpol paritätisch führen. 2018 wurden nach einer kritischen Phase offene Differenzen überwunden. Trotz unterschiedlicher Kulturen hat es die Leitung beider Organisationen geschafft, die Basis für eine zielgerichtete Partnerschaft im Bundesstrafverfahren zu legen.

2.3 Bundesstrafgericht zu wenig eingebunden

Beim JF-Initialisierungstreffen im August 2015 war das BStGer als dritter, paritätischer PAG angedacht gewesen. Daneben sollte das Präsidium des BStGer einen Vertreter im Programmausschuss und weitere legitimierte Vertreter im Programmteam stellen (siehe Abbildung 2):

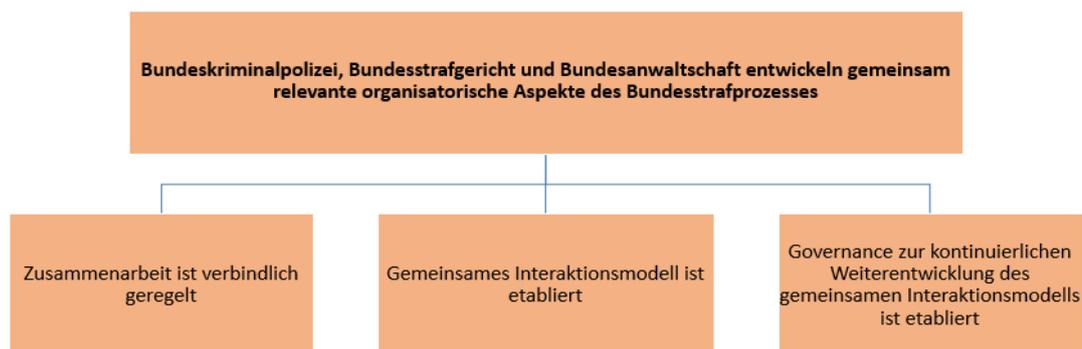


Abbildung 2: Projektinitialisierungstreffen, 6. August 2015, Präsentation, Folie 4 (EFK-Darstellung)

Dazu ist es nie gekommen. Das BStGer wollte sich aus Unabhängigkeitsüberlegungen nicht so stark in das Programm einbinden lassen. Mit Schreiben vom 22. August 2016 hat es seine Position folgendermassen präzisiert: «Die Beteiligung des Bundesstrafgerichts als Mitauftraggeber ist [...] aus institutionellen Gründen ausgeschlossen. Das Gericht ist jedoch gerne bereit und daran interessiert, als 'Kunde' der beiden Behörden [BA und fedpol] bei der im

Rahmen des Projekts zu entwickelnden Informatiktools mitzuarbeiten beziehungsweise die gerichtlichen Anforderungen an die Entwicklung des elektronischen Dossiers mitzuformulieren.»

Seitdem vertritt ein Richter der Beschwerdekammer das BStGer im PAS von JF. Er definiert seine Rolle als die eines individuellen Beobachters. Das BStGer wäre grundsätzlich dazu bereit, in Zukunft zusätzliche Vertreter in den JF-Fachausschuss oder in das Projekt JF02 «Elektronische Aktenführung» zu entsenden.

Wieviel Informationen zu JF ins BStGer zurückfliessen und ob dies Massnahmen in Richtung zu vereinheitlichende, elektronische Verfahrensführung auslöst, konnte im Rahmen dieser Prüfung nicht verifiziert werden. Bekannt ist jedoch, dass das BStGer das gleiche Geschäftsverwaltungssystem «JURIS» wie die BA benutzt. Die Fachanwendung JURIS muss in der BA in den nächsten Jahren abgelöst werden, weil sie am Ende ihres Lebenszyklus steht.

Beurteilung

Der reine Beobachterstatus des Vertreters des BStGer im Programmausschuss von JF ist eine zu passive Rollendefinition. Das Argument der Unabhängigkeit ist hier nicht angebracht, geht es doch bei JF nicht um konkrete Gerichtsverfahren, sondern um Prozessstandardisierungen und -vereinfachungen sowie um Digitalisierungspotenziale, welche die Basis für eine verbesserte Zusammenarbeit im Bundesstrafverfahren legen sollen. Das BStGer sollte ein natürliches Interesse an einer engen Zusammenarbeit haben, da es das gleiche Geschäftsverwaltungssystem JURIS wie die BA benutzt und dieses in Zukunft ebenfalls ablösen muss. Zusätzlich zur BA und fedpol wären Vertreter des BStGer im Programmbeirat, dem Fachausschuss und den einzelnen Projekten für den Erfolg von JF wichtig, damit die geplante JF-Gesamtinvestition von ca. 35 Millionen Franken über den Gesamtprozess des Bundesstrafverfahrens von der Ermittlung bis zur Rechtsprechung einen Mehrwert schaffen kann.

Mit Brief vom 19. Januar 2021 an die EFK hält das Bundesstrafgericht fest, dass es am Status quo seiner Rolle im Programm JF festhalten will. Gemäss Brief ist das BStGer aber gewillt, seine Erfahrungen in das «Produkt» JF einzubringen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesstrafgericht, Vertreter in die Gremien Programmbeirat, Fachausschuss und in die einzelnen JF-Projekte zu entsenden, um so seine Erfahrungen in das «Produkt» JF einzubringen.

Stellungnahme des BStGer

L'indépendance du Tribunal pénal fédéral comme autorité de jugement va au-delà de son activité jurisprudentielle. Dans le respect de ses devoirs d'ordre constitutionnel et légal, il n'est pas question pour le Tribunal de participer activement à la définition de tâches des autorités de poursuite pénale au nom de « Prozessstandardisierungen und -vereinfachungen ». La participation du Tribunal au projet « Joining Forces » dans la mesure décidée a pour but de permettre aux autorités de poursuite pénale d'élaborer un produit – le dossier numérique – qui satisfasse *a priori* aux exigences que la loi et la jurisprudence fixent aux dossiers soumis au Tribunal, compte tenu du changement de paradigme que représente la virtualisation des dossiers pénaux. Le Tribunal continuera à proposer son expertise dans ce cadre.

Die EFK nimmt die Ablehnung zur Kenntnis.

3 Die Standardisierung, Vereinfachung und Digitalisierung von Prozessen stehen am Anfang

3.1 Zielerreichung bleibt trotz verlängertem Zeitplan anspruchsvoll

JF läuft bereits seit August 2015. Gemäss Programm-Managementplan von 2017 hätte das aus elf Projekten bestehende Programm schon Ende 2021 abgeschlossen sein müssen (siehe Tabelle 1 für die elf JF-Projekte und Abbildung 5 im Anhang 1 zum ursprünglichen Zeitplan). Im Juni 2019 wurde JF bis 2026 ausgedehnt. In der neuen Roadmap sind nur noch die ersten vier Projekte fix geplant, wobei das grösste und wichtigste Projekt, die Elektronische Aktenführung, darin eingeschlossen ist. Der Zeitpunkt der Realisierung der sieben anderen Projekte ist noch offen (siehe Abbildung 6 im Anhang 1 zum revidierten Zeitplan).

Projekt	Projektbeschreibung
JF01	Programmgrundlagen
JF02 Grösstes Projekt innerhalb von JF	Unterteilt in «JF02: Elektronische Aktenführung» (bzw. «JF02: Core.Link») und «JF02: Forensik» (siehe Abbildung 4)
JF03	Rechtsgrundlagen
JF04	Hausdurchsuchungen und Asservatenmanagement
JF05	Qualitätssteigerung bei IKT-Ermittlungen
JF06	Vereinheitlichung Aktenstruktur
JF07	Archivierung
JF08	Prozessautomatisierung elektronische Aktenführung
JF09	Analyse- und Auswertetools
JF10	Auftragsplattformen
JF11	Partner-Management

Tabelle 1: Die elf Projekte des Programms JF (Quelle: Umfang und Wirkungsbereich von JF, November 2019, S. 32 ff.; EFK-Darstellung)

Die Abbildung 3 zeigt die wichtigsten Stationen des Programms:

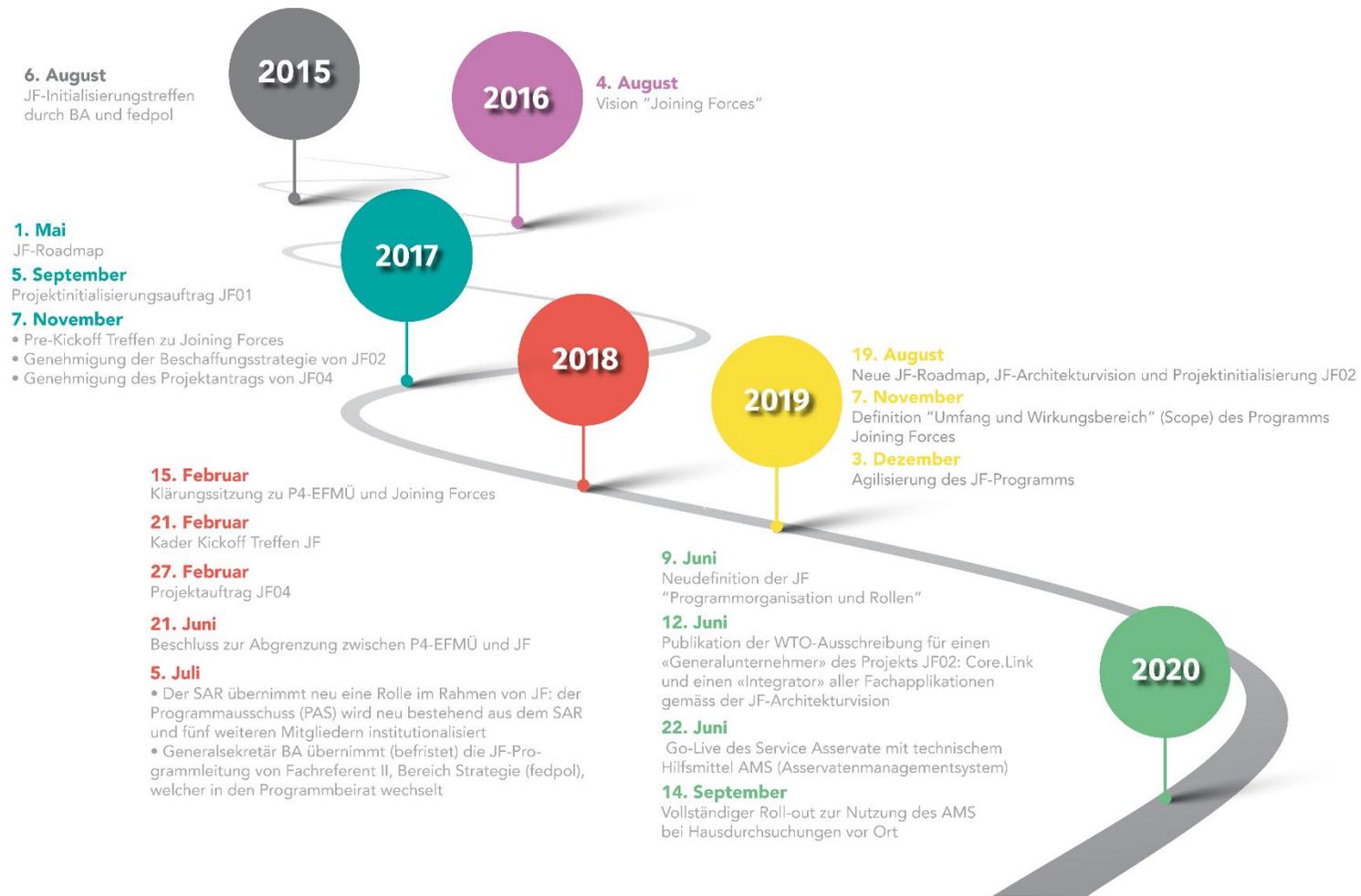


Abbildung 3: Chronologie des Programms JF (EFK-Darstellung)

Bezogen auf die drei Ziele Standardisierung, Vereinfachung und Digitalisierung hat das Programm JF per Ende Oktober 2020 drei Resultate geliefert:

1. Der neue, digitalisierte Prozess Asservate mit dem technischen Hilfsmittel Asservatenmanagementsystem und dem zentral geführten Asservatenlager (siehe Kapitel 3.5).
2. Im Rahmen der JF02-Grundlagenarbeiten wurde eine umfassende Prozesslandkarte entwickelt und dabei alle wesentlichen Geschäftsvorgänge im Bundesstrafverfahren identifiziert. Die Verfahrensschritte wurden speziell mit Blick auf Optimierungspotenzial bei der Standardisierung und Automatisierung analysiert (siehe Kapitel 3.3).
3. Die JF IT-Architekturvision für die Strafverfolgung auf Bundesebene ist validiert (siehe ebenfalls Kapitel 3.3).

Beurteilung

Mit Blick auf die Ziele Standardisierung, Vereinfachung und Digitalisierung der Prozesse im Bundesstrafverfahren ist das Programm JF nach Ablauf von drei bzw. fünf Jahren (ab 2017 bzw. 2015 gerechnet) weniger weit fortgeschritten als ursprünglich vorgesehen. Es vergingen fast drei Jahre, bis das Programm 2018 richtig durchgestartet ist. Auch mit dem um fünf Jahre auf Ende 2026 verlängerten Zeitplan bleibt die Erreichung der gesteckten Ziele mit den intern vorhandenen Ressourcen und dem Fachwissen anspruchsvoll. Diese Themen und die Verspätung sind auch ein Führungsthema und werden in Kapitel 4 vertieft und mit der Empfehlung 4 adressiert.

3.2 Programmgrundlagen zu schaffen ist ressourcenintensiv

Im Projekt JF01 ging es um die JF-Programmgrundlagen inklusive Kommunikation und Veränderungsmanagement:

Projekt JF01	Projektinitialisierung
Thema	Programmgrundlagen (inkl. Kommunikation und Veränderungsmanagement)
Beschreibung	<p>Aufbau aller benötigten Strukturen für das Programm JF (Programmstrukturen, Architekturboard etc.)</p> <p>Besetzung der Projektführungsfunktionen (evtl. mit externen Ressourcen und entsprechender Ausschreibung)</p> <p>Aufbau Programmkommunikation (Erstellung des Kommunikationskonzepts) und Stakeholdermanagement</p> <p>Hilfsmittel und Vorlagen für das Programm erstellen</p>

Tabelle 2: PAS-Sitzung vom 16. März 2017, Präsentation, S. 10 (EFK-Darstellung)

Geplant waren 33 interne Arbeitstage, effektiv benötigt wurden aber zehnmal mehr (325 interne Arbeitstage). Für die «Vision JF» und für das «Programm JF» wurden auf der übergeordneten Gesamtprogrammebene weitere 325 Tage von externen Beratern mit Kosten von 655 000 Franken aufgewendet. Diese Tage und Kosten wurden deshalb buchhalterisch nicht JF01 zugerechnet, sondern auf Stufe Gesamtprogramm verbucht. Im JF01-Projektinitialisierungsauftrag waren keine externen Kosten vorgesehen.

Im Rahmen von JF01, JF02 und auf Gesamtprogrammebene wurden viele Grundlagendokumente verfasst. Einiges blieb unfertig und ist nach über zwei Jahren noch immer in einer Entwurfsversion bzw. mit dem Status «in Arbeit» versehen. Von einem Bericht zum anderen wurden Konzepte, Zeitpläne, Budgets, Ziele und Grundlagen verändert. Bis Mitte 2020 sind mehrere, neue Grundlagendokumente erschienen:

- Umfang und Wirkungsbereich von JF (November 2019)
- JF Programmorganisation und Rollen (Juni 2020)
- Programmhandbuch JF (Juni 2020).

Entgegen dem JF01-Projektinitialisierungsauftrag gibt es noch kein(e) JF-Kommunikationskonzept/-strategie. Das Kommunikations- und Veränderungsmanagementkonzept waren für Mitte September 2017 anvisiert worden. Die Stabsstelle Kommunikation hatte in der Programmbürositzung vom 14. Mai 2018 jedoch moniert, dass JF zuerst konkrete Resultate liefern müsse, bevor etwas kommuniziert werden könne. Auch der fedpol-Vertreter der Stabsstelle «Organisations- und Verfahrensentwicklung» hat am 26. August 2019 festgehalten, dass es für seine Stabsstelle nie Ziele gab und er in den letzten beiden Jahren kaum involviert worden war.

Beurteilung

Die vielen im Rahmen von JF01 und JF02 erstellten und noch bis Mitte Juni 2020 wieder überarbeiteten Dokumente ergeben den Eindruck von wenig Stabilität und lassen keinen konsequenten roten Faden erkennen.

Es stellt sich die Frage, ob die 325 Tage Beratungsdienstleistungen für die «Vision JF» und das «Programm JF» anstatt auf der übergeordneten Gesamtprogrammebene nicht bei JF01 bzw. bei JF02 hätten verbucht werden sollen. Die Kosten scheinen mit 655 000 Franken hoch, vor allem vor dem Hintergrund, dass im Rahmen von «JF02 Grundlagen» nochmals für 1,5 Millionen Franken externe Berater engagiert wurden.

Die vorhabensübergreifende Kommunikation ist noch wenig aktiv für ein Changemanagement-Vorhaben.

3.3 Elektronische Aktenführung: Einsatz von Standardprodukten ist prüfenswert

Vor der ersten Ausschreibung für das Projekt JF02 startete das Programm JF Ende 2017 ohne Projektauftrag/-scope und ohne Zeit- bzw. Kostenbudget. Die Idee war, dass dies die externen Experten, welche nach dem Zuschlag den Auftrag erhielten, erstellen würden. Das JF02-Zielbild erwähnt im Anhang 3 der Ausschreibungsunterlagen die Planung und den Aufbau einer «gesamtheitlichen, organisationsübergreifenden [*sprich BA, fedpol und BStGer*] Geschäfts-, Daten- und Anwendungslandschaft, eine[s] integrierten Gesamtsystem[s] für die gemeinsame Abwicklung der Strafverfolgung auf Bundesebene». Dieser Projektumfang stellte sich schon bald als zu ambitiös heraus, weshalb im Vorhaben neu mehrere Implementierungs- und Realisierungseinheiten gebildet wurden. Zusätzlich war die Zusammenarbeit mit dem externen Projektleiter der Beratungsfirma A. aufgrund von vorgehensmethodischen Unstimmigkeiten nicht zielführend. Das Gesamtvorhaben JF war allerdings schon vorgängig in der Projektübersicht zuhanden der BA-Geschäftsleitung Mitte 2018 aufgrund mangelnder Resultate auf «rot» gesetzt worden. Eine Neuausrichtung im Sinne eines agilen Vorgehens von JF02 war deshalb unumgänglich. Ein wichtiger Entscheid war dabei die Umstellung weg vom klassischen «Wasserfallprinzip» hin zu einer agilen Vorgehensweise mit der Umsetzung eines minimalen, bereits produktiv einsetzbaren Produkts (MVP: «minimal viable product»).

Unterschied «Wasserfall» und agil

Wasserfall ist ein lineares Vorgehensmodell, das in aufeinanderfolgenden Projektphasen organisiert ist. Ein «Wasserfall-Projekt» konzipiert seine Lösung als Ganzes, bevor es sie realisiert und einführt. Dies kann bei langen Laufzeiten und sich ändernden Rahmenbedingungen dazu führen, dass die eingeführte Lösung nicht (mehr) dem Bedarf entspricht. Beim agilen Ansatz hingegen wird in kurzen Iterationszyklen hin zum minimal brauchbaren Produkt (MVP) gearbeitet. Agile Projekte realisieren ihre Lösung also in vielen kleinen, für sich schon nutzenstiftenden Inkrementen, die nacheinander entwickelt und eingeführt werden. Sie können so flexibel auf sich ändernden Bedarf und sich wandelnde Rahmenbedingungen Rücksicht nehmen. Beide Konzepte werden auch von HERMES, dem Schweizer Standard für IKT-Projekte, unterstützt.

Im Rahmen der JF02-Grundlagenarbeiten investierte das Projektteam viel Zeit in eine Businessanalyse der Hauptprozesse und in die Identifikation aller wesentlichen Geschäftsvorgänge in der Strafverfolgung des Bundes.⁴ Im Fokus waren jene Abläufe, die ein Optimierungspotenzial bei der Standardisierung und Automatisierung aufweisen.

Als Teil der JF02-Grundlagen hat das Programm auch eine IT-Architekturvision entwickelt. Mit externer Unterstützung wurden dabei Schlüsselkonzepte aufgesetzt, welche den Charakter von Architekturprinzipien haben. Die Architektur ist nicht voll ausspezifiziert, sondern nähert sich der Programmvision schrittweise. Die Programmleitung hat erkannt, dass dieses Vorgehen erhöhte Anforderungen an die Architekturverantwortlichen stellt und wird deshalb drei Architekten als Stabsmitarbeitende beschäftigen. Die drei Positionen waren zum Zeitpunkt dieser Prüfung noch vakant.

Für die JF02-Grundlagen wurden 1,5 Millionen Franken ausgegeben und 1800 Arbeitstage investiert. Die beiden grössten Positionen betreffen die Beratungsfirmen A. und B. mit je circa einer halben Million Franken. Einen Projektauftrag und ein Budget gab es dafür nicht. Sowohl die Beratungsfirma A. als auch die Beratungsfirma B. hatten aus der ersten Ausschreibung eine Option auf Verlängerung für die Umsetzungsphase von JF02. Beiden Partnern wurden die Verträge jedoch nicht erneuert (Stand Ende Oktober 2020). Das Programm entschied sich, nach dem Beschluss zur Agilisierung, den Technologiepartner neu auszusuchen. Die zweite Ausschreibung wurde im Juni 2020 publiziert. Gesucht wird ein «Integrator», eine Art Generalunternehmer, um das Konzept JF02 umzusetzen. Der Vertragsabschluss mit dem neuen Partner ist für Mitte Juni 2021 geplant. Zum Zeitpunkt der Ausschreibung gab es noch immer keinen Projektauftrag für JF02. Dieser ist erst seit September 2020 im Entwurf verfügbar.

Das Teilprojekt «Elektronische Aktenführung» von JF02 heisst auch «JF02: Core.Link» und umfasst alles ausser Forensik (siehe Abbildung 4). Das erste Etappenziel, die «Realisierungseinheit 1», beschränkt sich auf das MVP «intelligente Fileablage» und soll Ende September 2021 freigegeben werden. Diese erste Umsetzung ist dringend, da JURIS, das Geschäftsverwaltungssystem der BA, mit der hybriden Aktenführung an seine Grenzen stösst. Erst im September 2022 soll dann die elektronische Aktenführung, als zweite Implementierungseinheit freigegeben werden. Der Zeitpunkt der Einführung ist dabei noch offen.

⁴ Die sogenannten Werkzeuge und Arbeitsmittel (WZuAM)

Die validierte IT-Architektur von JF bildet eine gute Grundlage für die Digitalisierung. Architekturprinzipien in Form von Schlüsselkonzepten sind ein zielführender Ansatz zur Unterstützung des agilen Vorgehens. Die vorliegenden Schlüsselkonzepte sind allerdings sehr knapp beschrieben. Zum Prüfungszeitpunkt haben externe Mitarbeitende, die dem Programm später nicht mehr zur Verfügung stehen, das nötige Fachwissen eingebracht. Das Programm muss Anstrengungen unternehmen, um kompetente Architekturspezialisten einzustellen, welche die Schlüsselkonzepte verstehen und implementieren können. Die drei vakanten Architekturstellen sind deshalb ein Risiko für das Programm.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Bundesanwaltschaft zusammen mit dem Bundesamt für Polizei, für Komponenten im Programm JF Standardprodukte als Basis zu prüfen.

Stellungnahme von BA und fedpol

Bundesanwaltschaft und fedpol evaluieren aktuell einen Technologiepartner, der sich für die Realisierung des Systems Core.Link verantwortlich zeichnen wird. Welche technischen Grundlagen und Produkte eingesetzt werden, ist abhängig vom Gesamtevaluationsergebnis. Dies schliesst die Konfiguration von Standardprodukten und die Implementierung von Basiskomponenten genauso mit ein, wie die Entwicklung von spezifisch auf die Anforderungen an die Strafverfolgung des Bundes ausgerichteten Systemelementen. Bundesanwaltschaft und fedpol geben dazu ihre Ansprüche entlang der Schlüsselkonzepte vor, die in Zusammenarbeit mit dem künftigen Technologiepartner zu verfeinern sind und werden den Einsatz von Standard- und State-of-the-Art-Komponenten forcieren. Das Programm JF wird sicherstellen, fachlich versierte Experten im Bereich IT-Architektur einzusetzen, welche sich mit den Herausforderungen der Strafverfolgung des Bundes auskennen.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Bundesanwaltschaft zusammen mit dem Bundesamt für Polizei, Partnerschaften mit grossen, kantonalen Staatsanwaltschaften für gemeinsame Lösungen zu prüfen.

Stellungnahme von BA und fedpol

Das Programm JF setzt auf die institutionalisierte Zusammenarbeit mit dem Programm HIS und insbesondere mit dem Projekt Justitia 4.0. Auf diesem Weg nutzt das Programm JF ein hohes Synergiepotential ohne seinerseits weitere Stakeholder einbinden zu müssen, die nicht direkt am Strafprozess des Bundes beteiligt sind. Unter anderem profitiert das Programm JF von der Weiterentwicklung des Informatikstandards eCH0051 und von Assessments bestehender Digitalisierungslösungen in einzelnen Kantonen und im umliegenden Ausland. Die Erfahrungen und Ergebnisse aus dem Projekt Justitia 4.0 fliessen sukzessive in die digitale Transformation der Zusammenarbeitsprozesse der Bundesstrafverfolgung ein. Dadurch sind der kontinuierliche Knowhow-Austausch, die Kompatibilität und allenfalls die Implementierung künftiger Lösungen aus Justitia 4.0 sichergestellt.

3.4 Pragmatisches Vorgehen bezüglich der Rechtsgrundlagen

Unter dem Projekt JF03 sind die rechtlichen Grundlagen des Programms JF zusammengefasst. Zu Beginn wollte das Projekt Ende 2018 mit einer Rechtsgrundlagenanalyse starten. Dies ist nicht geschehen, da es unterschiedliche Positionen gab, ob die Analyse bzw. die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen am Anfang stehen müssen oder umgekehrt die gesetzlichen Grundlagen den Resultaten und den Inhalten des Programms JF angepasst werden sollen.

Im Dokument «Umfang und Wirkungsbereich» gibt es Ansätze einer solchen Rechtsgrundlagenanalyse.⁵ Relevant für JF ist vor allem das Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ). Das Gesetz ist in der Vernehmlassung und der Abschluss für Februar 2021 geplant. Daneben ist der elektronische Rechtsverkehr (ERV) für den schriftlichen Informationsaustausch von Bedeutung.⁶ Bei der elektronischen Akte gibt es nach Aussagen der rechtlichen Vertreter des JF-Fachausschusses keine Gesetzeslücke. Die Strafprozessordnung macht keine Aussage darüber, ob die Akte analog oder digital sein muss.

Beurteilung

Die JF-Programmleitung hat bis jetzt pragmatisch auf eine detailliertere Rechtsgrundlagenanalyse verzichtet. Die gesetzlichen Grundlagen sind vorhanden bzw. sind aufgegleist. Bei zusätzlichem Bedarf kann das Projekt JF03 jederzeit aktiviert werden.

3.5 Neues Asservatenmanagement bringt echten Mehrwert

Im Projekt JF04 geht es um die digitale Unterstützung von Hausdurchsuchungen und das Asservatenmanagement. Es ist für JF die erste Umsetzung eines vollständigen Geschäftsvorgangs mit den Komponenten Organisation, Abläufe, Zusammenarbeit, Infrastruktur und Technologie. Seit dem Umzug der BA und der BKP an den neuen gemeinsamen Standort am Guisanplatz werden Beweis- und Wertobjekte erstmals zentral und nach einheitlichen Standards gelagert. Das neue AMS gewährleistet dabei eine lückenlose Massnahmendokumentation, eine digital unterstützte Inventarisierung und eine detaillierte Objekthistorie. Beweisgegenstände werden bereits bei deren Sicherstellung vor Ort mittels eines QR-Codes eindeutig gekennzeichnet und digital erfasst. Der aktuelle Standort und Lebenszyklus von Beweisstücken, Spuren und Vermögenswerten wird so kontinuierlich dokumentiert, inkl. aller angeordneten Massnahmen und Ergebnisse (Spurensicherung, forensische Untersuchungen) bis hin zum finalen Entscheid (Rückgabe, Einziehung und Verwertung).

Als erster JF-Systembaustein hat AMS auf die Implementierung elektronischer Schnittstellen zu Umsystemen der BA und der BKP verzichtet. Die neue Applikation ist aber in die bestehende IT-Landschaft von BA und fedpol integriert. Die vom AMS verwalteten Daten sind vertraulich und enthalten besonders schützenswerte Personendaten. Im Rahmen von JF04 wurden die Grundzüge der Sicherheitsarchitektur in einem Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS) erarbeitet. Es ist allerdings noch nicht unterzeichnet.

⁵ Umfang und Wirkungsbereich des Programms Joining Forces, 7. November 2019, S. 21-24

⁶ Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs, Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Motion 12.4139, Pirmin Bischof, SR, 12. Dezember 2012 vom 4. Dezember 2015

Das Projekt JF04 hatte eine Umsetzungsdauer von 12 bis 18 Monaten als Mussziel. Effektiv hat das Projekt 21 Monate länger gedauert. Im Projektantrag zu JF04 war kein Budget angegeben. Es fehlte somit die Basislinie. Die effektiven externen Kosten für JF04 haben circa 850 000 Franken betragen. Die Dienstleistungen der Beratungsfirmen D. und E. machten über 590 000 Franken aus und sind damit fast dreimal so hoch wie die Programmierkosten der Softwarefirma C. Im Juli 2018 übernahm die stellvertretende Programmleiterin die JF04-Projektleitung alleine und hat zusammen mit dem internen Projektteam und Externen der Beratungsfirmen D. und E. gearbeitet. Angedacht waren ursprünglich nur interne Ressourcen, inklusive einer Co-Leitung zusammen mit fedpol und einem JF04-Kernteam. Die Implementation des ersten von elf JF-Projekten betrachtete die Programmauftraggeber-schaft als wichtig für die Glaubwürdigkeit des Gesamtprogramms.

Die EFK-Umfrage bei den je 15 Superusern der BA und von fedpol ergab mehrheitlich positive Rückmeldungen. Die Superuser in beiden Organisationen sind mit der neuen Fachanwendung AMS zufrieden.

Beurteilung

Das neue Asservatenmanagement bringt einen echten Mehrwert. Die BA und fedpol haben nicht nur eine neue IT-Anwendung gebaut, sie haben gleichzeitig auch ihre Prozesse, die Zusammenarbeit, die eingesetzte Technologie und ihre Infrastruktur verbessert sowie einen ersten gemeinsam geführten, zentralen Service aufgebaut. Das AMS muss aber künftig zusammen mit den anderen JF-Projekten weiterentwickelt werden, insbesondere dessen elektronische Schnittstellen. Die Trennung der Zuständigkeiten des AMS-Changemanagements vom Programm JF erschwert die agile Weiterentwicklung und steht im Widerspruch zum geplanten inkrementellen Entwicklungsvorgehen auf Programmebene.

Die Beratungskosten erscheinen der EFK hoch für diese Applikation, sind aber ohne Business Case nicht mit der Planung vergleichbar. Es stellt sich die Frage, ob bei einer paritätischen Finanzierung durch fedpol die Kosten von JF04 stärker im Zentrum gestanden wären. Gemäss einer im Rahmen der JF04-Planung von der BA und fedpol erhobenen Statistik der Jahre 2012–2016 gab es im jährlichen Durchschnitt circa 2800 erfasste Asservate und etwa 250 Hausdurchsuchungen. Auch vor dem Hintergrund dieser Volumina sind die Kosten für die AMS-Applikation hoch.

Empfehlung 4 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Bundesanwaltschaft zusammen mit dem Bundesamt für Polizei, das Asservaten-Changemanagement in die agile Joining Forces Programmplanung zu integrieren.

Stellungnahme von BA und fedpol

Bundesanwaltschaft und fedpol legten grossen Wert auf eine gesetzeskonforme, sichere, jederzeit nachvollziehbare und zukunftsweisende Lagerung und Verwaltung von Asservaten, deren Anzahl sich in den letzten vier Jahren nahezu verdreifacht hat. Vor dem Hintergrund der strafprozessualen Anforderungen und der weiter ansteigenden Zahl von Asservaten, beurteilen die beiden Strafverfolgungsbehörden die Aufwendungen als angemessen. Mit der neuen Asservatenverwaltung wurde das Digitalisierungspotential umfassend ausgeschöpft und eine konzeptionelle Lösung entwickelt, die sich nahtlos in die künftige IT-Architekturlandschaft integrieren lässt. Das Changemanagement betreffend dem AMS wird in der agilen JF-Programmplanung berücksichtigt. Bundesanwaltschaft und fedpol nehmen die Empfehlung gerne auf, diesem Aspekt in der künftigen Planung noch stärker Rechnung zu tragen.

3.6 Einschub zur Beschaffung bei Joining Forces

Die Beschaffung für die externen Dienstleistungen für JF stand nicht im Fokus der Prüfung. Dies war Teil der 2019 durchgeführten BA-Beschaffungsprüfung der EFK.⁷ Diese Revision konzentrierte sich auf die Rechnungsstellung der externen JF-Berater und die anschließende Verbuchung der Kosten im SAP-Buchhaltungssystem per Stichtag 15. September 2020. Dabei fielen zwei Vertragskonstrukte auf, die nach der EFK-Beschaffungsprüfung initiiert wurden (Fallbeispiele 1 und 2). Die vier JF-Verträge der Beratungsfirma E. wurden bereits in der Beschaffungsprüfung thematisiert. Im Fallbeispiel 3 geht es aber um die Rechnungsstellung und Verbuchung, die nicht Gegenstand der damaligen Beschaffungsprüfung waren.

Fallbeispiel 1: Beratungsfirma F. (drei Verträge)

Die drei Verträge mit der Beratungsfirma F. wurden alle rückwirkend unterschrieben. Die beiden Nachträge summieren sich auf das Zwölfwache der ursprünglichen Vertragssumme. Der Grundvertrag betrug 45 000 Franken. Der erste Nachtrag beläuft sich auf 147 500 Franken, der zweite 394 800 Franken. Die Verträge wurden freihändig vergeben.

Fallbeispiel 2: Anwaltskanzlei G. für IT-Verträge (zwei Verträge)

Beide Verträge wurden rückwirkend unterschrieben. Leistungen wurden aber trotzdem noch vor der rückwirkenden Gültigkeit des Vertrages erbracht. Die Stundensätze sind mit bis zu 420 Franken hoch und ausserhalb der EPA-Rahmentarife.⁸ Es geht in beiden Verträgen um Rechtsberatung für JF, und zwar mit den gleichen Mitarbeitenden der Anwaltskanzlei G. mit sieben Angestellten.

Fallbeispiel 3: Beratungsfirma E. (vier Verträge)

Eine Beraterin der Beratungsfirma E. hat mit zwei verschiedenen Tagessätzen in zwei verschiedenen Verträgen abgerechnet. Zwei Kostendächer wurden überschritten. In der SAP-Buchhaltung der BA wurden einzelne Rechnungen der Beratungsfirma E. auf die falschen JF-Projekte verbucht.

Beurteilung

Die Beschaffungen für das Programm JF machen einen Grossteil aller externen Beschaffungen der BA aus. In den nächsten Jahren plant das Programm mit Kosten von circa 35 Millionen Franken. Vor diesem Hintergrund muss die Governance im Einkauf zeitnah verbessert werden. Im Bericht (PA 19242) hat die EFK entsprechende Empfehlungen formuliert.

⁷ Beschaffungsprüfung – Bundesanwaltschaft (PA 19242), abrufbar auf der Webseite der EFK (www.efk.admin.ch)

⁸ Rahmentarife für Dienstleistungen in den Bereichen Ausbildung, Führungs- und Organisationsberatung, Eidgenössisches Personalamt, September 2015

4 Programmsteuerung und -führung

4.1 Programmauftraggeber sollte Monitoring und Risikomanagement stärken

Der ehemalige Bundesanwalt und die fedpol-Direktorin teilten sich die JF-PAG bis zum 31. August 2020. Seit dem 1. September 2020 hat einer der beiden stellvertretenden Bundesanwälte die BA-Position übernommen. Der zweite stellvertretende Bundesanwalt sitzt weiterhin im Programmbeirat. Die Aussagen zur Programmsteuerung betreffen den PAG in seiner Erstbesetzung.

Der PAG traf sich drei- bis viermal pro Jahr. Nebst inhaltlichen Themen sollte der PAG quartalsmässig einen Bericht zum Projektstand mit einer Beurteilung der Zielerreichung, Soll-Ist-Vergleichen und Prognosen bezüglich Ergebnisse, Aufwand, Kosten, Termine, Probleme und Massnahmen, Risiken und Ausblick erhalten. Ein solcher Quartalsbericht existiert nicht. Seitdem die BA das Programm JF zu 100 % finanzierte, fanden die Entscheide zu den Finanzen und Ressourcen meist nicht in der PAG, sondern in der BA-Geschäftsleitung bzw. durch den ehemaligen Bundesanwalt direkt statt. Seit Mitte 2018 gab es auch keine PAG-Protokolle mehr. Bis Mitte September 2020 wurden für das JF-Programm circa 3 Millionen Franken ausgegeben. Gesamthaft sind Ausgaben von ungefähr 35 Millionen Franken für JF geplant.

Gemäss Hermes ist eine Rolle Qualitäts- und Risikomanager zur Unterstützung des PAG definiert. Er nimmt unabhängige Beurteilungen der Programm- bzw. Projektdurchführung vor und gibt Empfehlungen ab. Das Risikomanagement wird aktuell von der Programmleitung selber wahrgenommen. Die Rolle war einmal dem zweiten Organ der Programmsteuerung, dem PAS bzw. dem SAR, zgedacht gewesen. Dies wurde aber nie so gelebt und ist gemäss Hermes auf Stufe PAS auch nicht vorgesehen. Der PAS bzw. der SAR nehmen schwerwichtig inhaltliche Aufgaben für JF wahr.

Beurteilung

Die JF-PAG konnten ihre Governance-Rolle im Bereich Finanzen nur teilweise wahrnehmen. Sie sollten aber den Überblick über die laufenden Kosten und Ressourcen haben und diese dem Projektfortschritt gegenüberstellen. Die beiden PAG müssen Finanzen bzw. Verträge und Ressourcen gemeinsam in den dafür vorgesehenen JF-Programmstrukturen und in der Programmorganisation freigeben.

Das Programm wurde zu wenig aktiv überwacht, ein regelmässiges Reporting und Monitoring ist nicht implementiert. Der Jahresbericht alleine reicht dafür nicht aus, vor allem wenn er wie für das Jahr 2019 mit sechsmonatiger Verspätung fertiggestellt wird bzw. Lücken aufweist (über die Periode Januar bis September 2018 gibt es keine Jahresberichterstattung). Die Informations- und Kommunikationstechnikprojekte des Bundes stellen gute Templates für Kennzahlen mit Ampelsystemen, Grafiken zu kritischen Pfaden bzw. Meilensteinen und Tabellen für ein Management Cockpit zur Verfügung.⁹ JF könnte davon profitieren.

⁹ Siehe P038 – Weisungen des ISB zur Berichterstattung über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes (https://www.isb.admin.ch/isb/de/home/themen/programme_projekte/ikt-schluesselprojekte.html, geladen am 9. November 2020)

Es sollten wieder PAG-Beschlussprotokolle geführt werden, um die Nachvollziehbarkeit von Entscheiden zu garantieren.

Das Programm JF braucht eine von der Programmleitung unabhängige Qualitätssicherung und ein Risikomanagement. Der PAS und der SAR eignen sich nur bedingt als Qualitätssicherungs- und Risikomanagementorgan. Um ihre Aufgabe effektiv wahrzunehmen, benötigen sie regelmässige Berichte von einer speziell dafür eingerichteten, unabhängigen Qualitäts- und Risikomanagementstelle.

Empfehlung 5 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der Bundesanwaltschaft zusammen mit dem Bundesamt für Polizei, die Programmsteuerung im Bereich Finanzen, Ressourcen, Zeitmanagement, Qualitätssicherung und Risikomanagement zu stärken und ein unabhängiges Qualitäts- und Risikomanagement einzurichten.

Stellungnahme von BA und fedpol

Der Beurteilung durch die EFK ist anzufügen, dass die Bundesanwaltschaft und fedpol aufgrund ihrer Stellung ausserhalb- bzw. innerhalb der Bundesverwaltung unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen unterliegen. Dies stellt hohe Anforderungen an eine organisationsübergreifende Governance. Es ist wichtig, dass keine der Behörden in der Wahrnehmung der ihr zugewiesenen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten beeinträchtigt wird. Bundesanwaltschaft und fedpol nehmen indes die Empfehlung auf und prüfen derzeit gemeinsam, wie die Programmsteuerung verbessert, das Risikomanagement gestärkt und ein unabhängiges Qualitäts- und Risikomanagement etabliert werden kann. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Governance-Rolle der PAG gelegt. Das Ziel ist eine interessengerechte Zuweisung der Projektverantwortung an die vom Projektgegenstand am stärksten betroffene Organisation zu realisieren. Im Projekt JF02: Core.Link wurde mittlerweile ein Qualitäts- und Risikomanagement etabliert und auf Programmstufe wurde die Leistungsfähigkeit des Programmmanagementoffice verstärkt. So wurden bereits Aktivitäten in die durch die EFK empfohlene Richtung angestrengt.

4.2 Programmführung braucht Verstärkung

Der BA-Generalsekretär hat die Leitung im Juli 2018 befristet übernommen. Davor führte der fedpol-Vertreter des Beirats das Programm paritätisch mit der stellvertretenden Programmleiterin. Der Generalsekretär steht dem Programm mit einem 20 %-Pensum vor. Die stellvertretende Programmleiterin ist mit einem 80 %-Arbeitspensum zu 60 % für JF eingesetzt. Daneben leitet sie mit 20 % die Sektion Unternehmungsentwicklung. Sie war gleichzeitig auch die Projektleiterin von JF04 und ist ad interim die Projektleiterin von JF02 sowie auch dessen «Product Owner».¹⁰ Wenn das Budget der BA für 2021 bewilligt wird, soll für das Projekt JF02 ein Projektleiter eingestellt werden.

Die JF-Programmführung ist überall auf externe Unterstützung angewiesen, und zwar inhaltlich-fachlich, technisch wie auch kapazitätsmässig: Beim Erstellen von Ausschreibungen, bei deren Evaluation bzw. in der Konzept-, Realisierungs- und Implementations-

¹⁰ «Product Owner» ist ein Begriff aus der agilen Welt: Er übernimmt die Verantwortung für das zu entwickelnde Produkt und setzt sich laufend mit den geforderten Produkteigenschaften (inklusive Qualitätsanforderungen) der Stakeholder auseinander und stellt sicher, dass diese vom Projekt umgesetzt werden.

phase.¹¹ Dies führt zu hohen Kosten und bringt das Risiko mit sich, dass die Externen nicht zielführend arbeiten bzw. gemanagt werden.

In der Zeit vor dem JF-Fachausschuss gab es mehrere Stabsstellen, welche die Linienorganisationen von der BA und fedpol vertraten. Es waren dies die Stabsstellen Organisations- und Verfahrensentwicklung, Marketing, Kommunikation, Veränderungsmanagement, Recht und Sicherheit. Allerdings wurden die Stabsstellen wenig ins Programm eingebunden. Die Treffen mit Letzteren fanden nur sporadisch statt. In der Periode zwischen November 2019 und April 2020 gab es keine Sitzungen mehr. Am 21. April 2020 fand die letzte statt. Im Juni 2020 wurden die Stabsstellen aufgelöst und in einen Fachausschuss umorganisiert. Der neue Fachausschuss schliesst neben den ehemaligen Stabsstellenfunktionen jetzt auch Personen aus dem Kerngeschäft mit ein. Einige Positionen sind noch vakant. In der PAS-Sitzung vom 17. August 2020 wurde festgehalten, dass der Zusammenarbeitsmechanismus mit den einzelnen Fachausschussvertretern noch offen sei.

Seit Ende 2019 ist JF offiziell agil. Das Programm setzt aber kein spezifisches Vorgehensmodell zum Management agiler Projekte ein. Die Programmleitung trägt auch nicht die Verantwortung für die Weiterentwicklung der IT-Landschaft der BA und der BKP. Die Weiterentwicklung von AMS beispielsweise läuft nicht unter der Ägide des Programms (siehe Kapitel 3.5). Anders als beim klassischen Wasserfallvorgehen wird die Architektur bei einem agilen Vorgehen nicht vorgängig voll spezifiziert. Das Programm nähert sich schrittweise der Vision an. Die Programmleitung muss sicherstellen, dass die parallellaufenden Arbeiten die Lösungsbausteine in der richtigen Reihenfolge bereitstellen und sich nicht gegenseitig behindern. Die Definition und Freigabe der jeweils nächsten Realisierungsschritte (z. B. in Form von vierteljährlichen «Programm-Inkrementen»)¹² sollte dem Programm vorbehalten bleiben. Die Programmleitung hat erkannt, dass mehrere parallellaufende Projekte ihre Möglichkeiten übersteigen und plant vorläufig nur mit dem Projekt JF02 fortzufahren. Es ist aber ein agiles Vorgehen mit einer schrittweisen Weiterentwicklung geplant, was eine entsprechend agile Transitionsplanung notwendig macht.

Beurteilung

Die Programmleitung ist motiviert und engagiert sich stark für JF. Für ein Vorhaben wie JF gehören eigentlich Vollzeitpositionen in die Programmleitung. Es ist nicht ideal, wenn die stellvertretende Programmleiterin auch noch Rollen in den einzelnen Projekten übernehmen muss. Aufgrund der beschränkten internen Ressourcen und den selber konstatierten, begrenzten Fähigkeiten, IT-Projekte und deren Betrieb eigenständig sicherzustellen, besteht eine starke Abhängigkeit von Externen. Die Führung von so vielen Beratern aus verschiedenen Firmen ist herausfordernd und zeitintensiv.

Damit die parallellaufenden Arbeiten sich nicht gegenseitig behindern und das Programm insgesamt zielgerichtet voranschreiten kann, braucht es bei agilen Projekten entsprechende Massnahmen auf der Programmebene. Ein auf das geplante agile Vorgehen abgestimmtes, programmweites Transitionsmanagement fehlt auf der Programmebene, wie auch eine generelle agile Expertise.

¹¹ Projektauftrag JF02: Core.Link, 10. September 2020, Seite 16: «Die Organisation der Bundesanwaltschaft hat begrenzte Ressourcen und Fähigkeiten, IT-Projekte und deren Betrieb eigenständig sicherzustellen».

¹² Der Begriff der Programm-Inkmente kommt aus dem agilen Rahmenmodell SAFe. Im Programm Inkrement werden grössere Anforderungen (Features) betrachtet, die sich in einem Zyklus von zwei bis drei Monaten umsetzen lassen.

Die internen Ressourcen für JF-Aktivitäten konzentrieren sich (zu) stark auf das Generalsekretariat der BA. Die Stammorganisationen der BA und von fedpol sind noch zu wenig involviert. Die Programmleitung und die externen Berater brauchen aber den Input der Linie, damit sie nicht an der Geschäftsrealität vorbei entwickeln. Der «Product Owner» ist im Normalfall ein Vertreter aus der Linie, welcher die Benutzeranforderungen ins Projekt trägt. In grösseren Projekten ist dies eine Vollzeitaufgabe.

Empfehlung 6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der Bundesanwaltschaft zusammen mit dem Bundesamt für Polizei, auf Joining Forces Programmleitererebene einen internen Spezialisten für agiles Vorgehen ins Programm zu holen.

Stellungnahme von BA und fedpol

Das Programm Joining Forces setzt die agile Methodik primär auf Projekt-Ebene ein, in Zusammenarbeit mit dem künftigen Technologiepartner. Auf Programm-Ebene ist die Anwendung von unternehmensweiten, agilen Methoden (wie z.B. SAFe) derzeit nicht zielführend, weil vorläufig keine Projekte parallel geführt werden. Die Programmleitung wird das agile Vorgehen im Rahmen der Anpassung der Governance-Strukturen und bei der Lancierung weiterer, paralleler Projekte im Rahmen des Programmes Joining Forces überprüfen. Die organisationsinterne Verstärkung der Bundesanwaltschaft mit Know-how in agilem Vorgehen wird in künftigen Rekrutierungen berücksichtigt.

Anhang 1: Alter und neuer Zeitplan Joining Forces

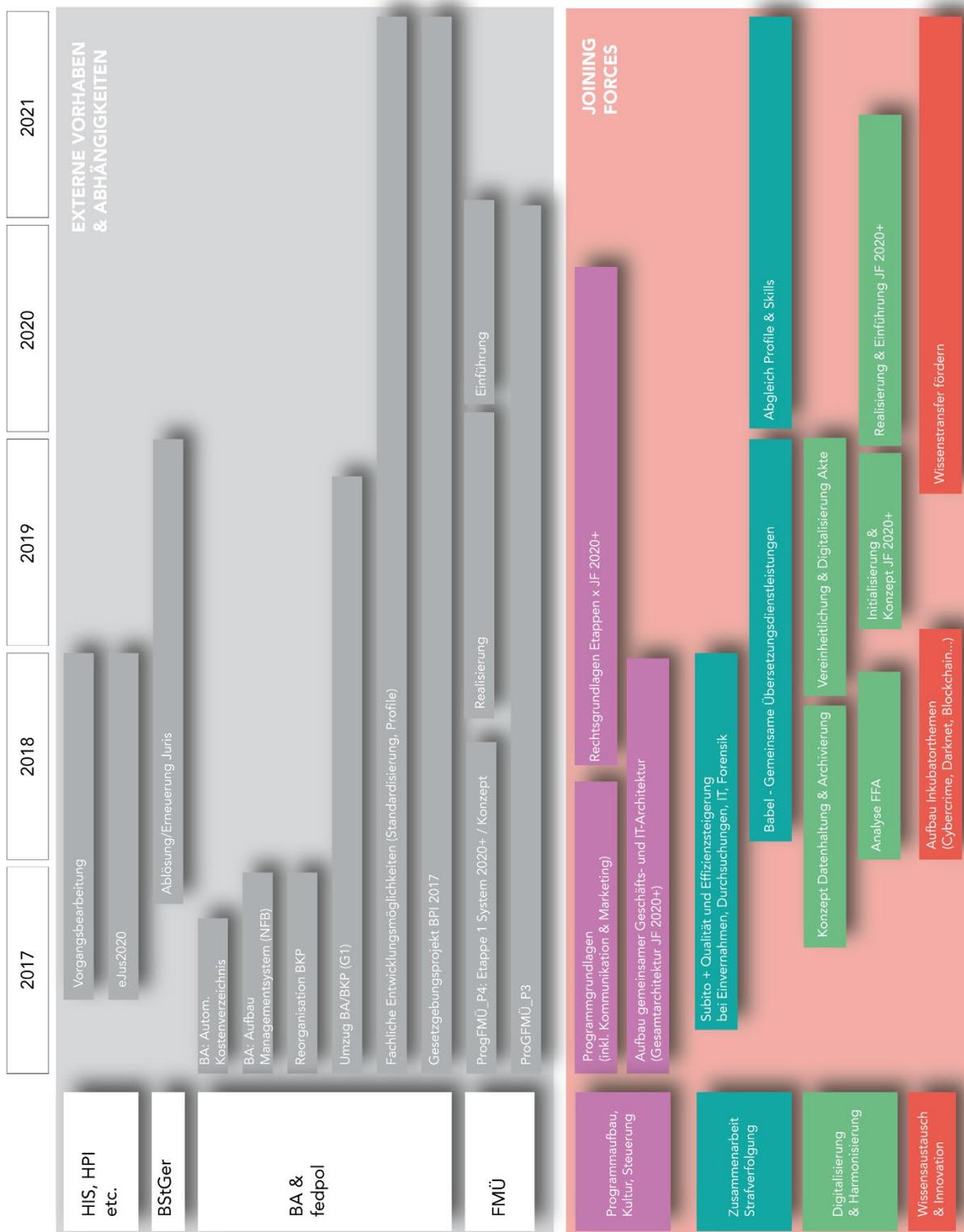


Abbildung 5: JF-Roadmap vom 1. Mai 2017, finale Version 0.94, S. 26 (EFK-Darstellung)

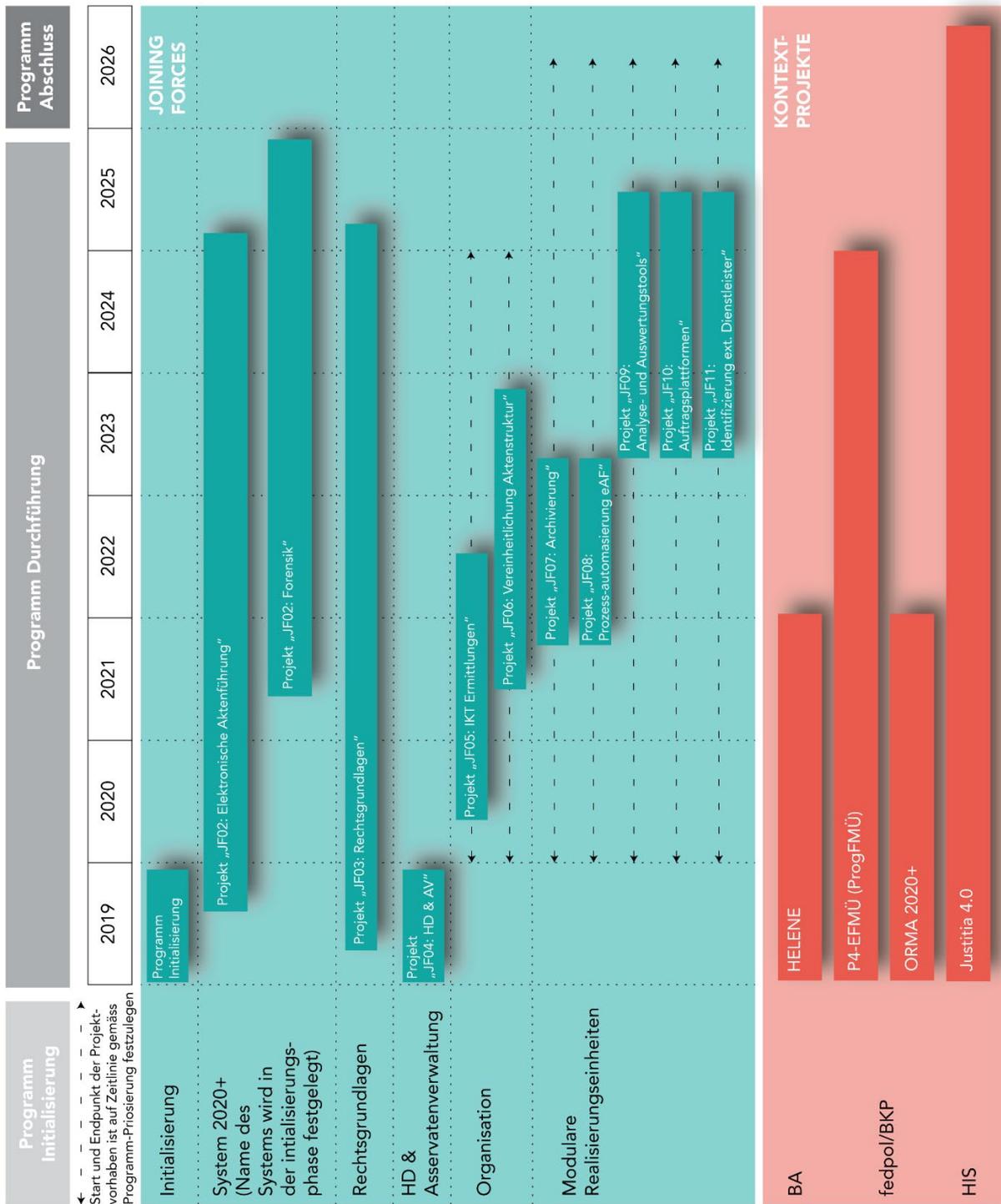


Abbildung 6: JF-Programmbericht 2019, 3. Juni 2020, Version 1.0, S. 18 (EFK-Darstellung)

Anhang 2: Rechtsgrundlagen und weitere Dokumente

Rechtstexte

Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO) vom 5. Oktober 2007, SR 312.0

Strafbehördenorganisationsgesetz (StBOG) vom 19. März 2010, SR 173.71

Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ), in Vernehmlassung

Reglement über die Organisation und Verwaltung der Bundesanwaltschaft vom 11. Dezember 2012, SR 173.712.22

Verordnung über das Informationssystem der Bundeskriminalpolizei (JANUS-Verordnung) vom 15. Oktober 2008, SR 360.2

Parlamentarische Vorstösse

12.4139 – Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs. Motion eingereicht von Pirmin Bischof, Ständerat, 12. Dezember 2012

Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs, Bericht des Bundesrats in Erfüllung der Motion 12.4139, Pirmin Bischof, Ständerat, 12. Dezember 2012 vom 4. Dezember 2015

Fachartikel

Die Justiz auf dem Weg zum elektronischen Dossier, Dr. iur. Paul Tschümperlin, Schweizerische Juristenzeitung, 1. Juli 2018

Anhang 3: Abkürzungen

AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
AMS	Asservatenmanagementsystem
BA	Bundesanwaltschaft
BEKJ	Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz
BKP	Bundeskriminalpolizei
BStGer	Bundestrafgericht
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ErmSys	Ermittlungssystem
ERV	Elektronischer Rechtsverkehr
fedpol	Bundesamt für Polizei
FMÜ	Fernmeldeüberwachung
GS	Generalsekretariat
HIS	Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISDS	Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept
JF	Joining Forces
JURIS	Fachanwendung der Bundesanwaltschaft zur Geschäftsverwaltung
P4-EFMÜ	Projekt 4 des Programms FMÜ: Ermittlungssystem (ErmSys)
PAG	Programmauftraggeber(schaft)
PAS	Programmausschuss
SAR	Steuerungsausschuss Ressourcen
StBOG	Strafbehördenorganisationsgesetz
StPO	Strafprozessordnung

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).