

# 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.