

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



Digitale Transformation: Prüfung von Justitia 4.0

Bundesgericht

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	105.23384
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	5
L'essentiel en bref	7
L'essenziale in breve	9
Key facts	11
1 Auftrag und Vorgehen	15
1.1 Ausgangslage	15
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	16
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	16
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	16
1.5 Schlussbesprechung	16
2 Grundlagen: Digitalisierung der Schweizer Justiz	17
2.1 Die Vielzahl der Stakeholder erhöht die Komplexität des Projektes.....	18
2.2 Das Projekt wird paritätisch geführt und gesteuert	20
3 Stakeholdermanagement	21
3.1 Unvollständiges Stakeholdermanagement.....	21
3.2 Hohe Nutzerzentrierung bei den priorisierten Stakeholdern.....	22
4 Effizienzsteigerungs- und Synergiepotenzial	24
4.1 Das Effizienzsteigerungspotenzial soll schrittweise ausgeschöpft werden.....	24
4.2 Synergiepotenziale werden gesucht und wo sinnvoll genutzt	26
5 Architektur und Sicherheit	27
5.1 Einhaltung geltender Vorgaben und Richtlinien nicht sichergestellt	27
5.2 Eine Basis für strategische Steuerung der Weiterentwicklung fehlt	29
6 Projektführung/-steuerung	30
6.1 Ziele sowie Planungen müssen geschärft werden.....	30
6.2 Das Changemanagement muss operationalisiert werden	31
6.3 Das Risikomanagement ist zentral und betrifft alle	32
6.4 Die Qualitätssicherung ist weiter zu stärken	33
Anhang 1: Masterplan Projekt Justitia 4.0	35
Anhang 2: Projektorganigramm Justitia 4.0	36

Anhang 3: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstöße	37
Anhang 4: Abkürzungen.....	39
Anhang 5: Glossar.....	41
Anhang 6: Prüfmodell Digitale Transformation	43

Digitale Transformation: Prüfung von Justitia 4.0

Bundesgericht

Das Wesentliche in Kürze

Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Schweizerische Justizkonferenz haben 2019 das Projekt Justitia 4.0 (J40) gestartet. Unterstützt wird J40 vom Schweizerischen Anwaltsverband sowie vom Bundesamt für Justiz (BJ). Das BJ verantwortet den Gesetzgebungsprozess für das neue Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz. Ziel des Projektes ist, eine einheitliche und flächendeckende Digitalisierung der Schweizer Justiz für alle Verfahrenstypen im Straf-, Zivil- sowie Verwaltungsrecht zu gewährleisten. Die Digitalisierungsziele von J40 betreffen alle von Justizbehörden geführten Verfahrenstypen im Straf-, Zivil- und Verwaltungsverfahren und damit etwa 30 000 professionelle Rechtsmitarbeitende. Das Projektbudget beträgt 89 Millionen Franken, wovon rund ein Viertel durch den Bund getragen wird. Die Projektarbeiten sind in drei Teilprojekte aufgeteilt: Plattform, eJustizakte Applikation (JAA) und Transformation. Das Projekt J40 soll 2027 zum Abschluss kommen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte das Projekt J40 zum ersten Mal.

Beim Aufbau der Plattform konnten bis zum Prüfungszeitpunkt gute Fortschritte erzielt werden. Das Teilprojekt JAA setzt auf eine bewährte Lösung für die elektronische Aktenführung. Damit kann von bestehendem Wissen und Entwicklungsressourcen profitiert und Aufwände gespart werden. Die geplanten Konzept- sowie Umsetzungsarbeiten stellen jedoch eine grosse Herausforderung dar. Die Projektsteuerung und -führung sowie im Stakeholdermanagement müssen zwingend verstärkt werden. J40 muss insbesondere eine vorgegeben- und richtlinienkonforme Zielarchitektur sicherstellen.

Unvollständiges Stakeholdermanagement

Der primäre Fokus der Projektaktivitäten lag auf der Plattform für den elektronischen Rechtsverkehr. Das Stakeholdermanagement wurde in der Folge vernachlässigt. Dies, obschon die Anforderungen in ihrer Breite und Tiefe komplex sind. Das Projekt agiert beim Stakeholdermanagement weitgehend reaktiv. Nur prioritäre Stakeholder sind in die Aktivitäten einbezogen. So besteht das Risiko, nicht alle notwendigen Bedürfnisse erfasst zu haben. Widerstände können entstehen und wichtige Entscheidungen zu spät getroffen werden. Die EFK empfiehlt, alle relevanten Stakeholder mit einzubeziehen. Ihre Erwartungen und Bedürfnisse müssen analysiert werden. Bei den bisher eingebundenen Stakeholdern überzeugt das Projekt J40 mit einer hohen Nutzenorientierung.

Das Potenzial zur Effizienzsteigerung wird unzureichend adressiert

Potenzielle Effizienzoptimierungen sowie Kosteneinsparungen sind im Projektauftrag von J40 festgehalten. Nutzenversprechen sind formuliert und an einer Realisierung dieser zweifeln die Stakeholder nicht. Wie erzielte Effizienzoptimierungen sowie Kosteneinsparungen nachgewiesen werden sollen, wurde jedoch vom Projekt noch nicht festgelegt. Zudem adressiert J40 Effizienzsteigerungspotenziale unzureichend. Die Identifikation sowie Nutzung von Synergien gehen das Projekt aktiv an. Die EFK empfiehlt die Erstellung

und Implementierung von Grundlagen, welche eine Projektführung und -steuerung über Nutzen- / Wirkungsziele sicherstellt.

Unklarheit bei der Einhaltung von Vorgaben und Richtlinien

Neben den Justizbehörden sowie Verfahrensbeteiligten sind auch jene Bundesämter, die Strafverfahren führen, vom Projekt betroffen. Damit sie die Plattform nutzen können, müssen diverse Vorgaben und Richtlinien des Bundes u. a. zur Informatiksicherheit eingehalten werden. Ob solche Vorgaben und Richtlinien mit der bisherigen Umsetzung der Plattform eingehalten werden können, blieb im Rahmen dieser Prüfung unklar. Die EFK empfiehlt die Klärung dieser Frage. Ansonsten besteht das Risiko, dass die Bundesämter und allenfalls weitere wichtige Stakeholder die Plattform nicht oder erst mit Verspätung nutzen können.

Die Projektsteuerung und -führung müssen gestärkt werden

Die Planung des Projekts und seiner Teilprojekte erfüllt die Bedürfnisse einer wirksamen Projektführung und -steuerung ungenügend. Das interne Risikomanagement weist Schwachstellen auf, die Qualitätssicherung ebenfalls. Die Grundlagen für eine einheitliche Risikobewirtschaftung sind nicht gegeben, wodurch das Risikobild unzuverlässig ist. Der Changemanagement-Prozess ist zwar beschrieben, eine Operationalisierung für die Plattform hat jedoch noch nicht stattgefunden. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die EFK diverse Massnahmen zur Stärkung der Projektführung und -steuerung.

Transformation numérique : Audit de Justitia 4.0

Tribunal fédéral

L'essentiel en bref

En 2019, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence suisse sur la justice ont lancé le projet Justitia 4.0 (J40). Celui-ci est soutenu par la Fédération suisse des avocats et par l'Office fédéral de la justice (OFJ). L'OFJ est responsable du processus législatif relatif à la nouvelle loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire. Le but du projet est de garantir un passage au numérique uniforme et généralisé de la justice suisse pour tous les types de procédures pénales, civiles et administratives. Le projet J40 vise à numériser tous les types de procédures pénales, civiles et administratives menées par les autorités judiciaires, soit par quelque 30 000 collaboratrices et collaborateurs juridiques professionnels. Le budget du projet s'élève à 89 millions de francs, dont un quart environ est financé par la Confédération. Les travaux du projet sont divisés en trois sous-projets : la plateforme, l'application pour l'eDossier judiciaire (ADJ) et la transformation. Le projet J40 doit s'achever en 2027. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine le projet J40 pour la première fois.

La mise en place de la plateforme a bien progressé au moment de l'audit. Le sous-projet ADJ mise sur une solution éprouvée pour la gestion électronique des dossiers, afin de pouvoir profiter du savoir et des ressources de développement existants et de réaliser des économies. Les travaux de conception et de mise en œuvre prévus représentent toutefois un défi de taille. Le pilotage et la gestion du projet ainsi que la gestion des parties prenantes doivent impérativement être renforcés. Le projet J40 doit en particulier garantir une architecture cible conforme aux prescriptions et aux directives.

Gestion incomplète des parties prenantes

Les activités du projet se sont principalement concentrées sur la plateforme pour la communication électronique des écrits. La gestion des parties prenantes a été négligée par la suite. Et ce, bien que les exigences soient complexes dans leur étendue et leur profondeur. Le projet est largement réactif dans la gestion des parties prenantes. Seules les parties prenantes prioritaires sont impliquées dans les activités du projet. Ainsi, le risque existe de ne pas avoir identifié tous les besoins, ce qui peut entraîner des résistances et des retards dans la prise de décisions importantes. Le CDF recommande d'impliquer toutes les parties prenantes concernées. Leurs attentes et leurs besoins doivent être analysés. Le projet J40 convainc les parties prenantes impliquées jusqu'à présent, principalement de par son utilité.

Le potentiel d'amélioration de l'efficacité n'est pas suffisamment pris en compte

Les optimisations potentielles de l'efficacité et les économies de coûts sont inscrites dans le mandat de projet J40. Les avantages escomptés sont définis et les parties prenantes ne doutent pas de leur réalisation. Toutefois, le projet n'a pas encore défini comment les optimisations de l'efficacité et les économies de coûts doivent être démontrées. En outre, le projet J40 ne prend pas suffisamment en compte le potentiel d'amélioration de l'efficacité.

Le projet cherche activement à identifier et à exploiter les synergies. Le CDF recommande d'élaborer et de mettre en place des bases assurant la conduite et le pilotage du projet en fonction des objectifs d'utilité et d'efficacité.

Manque de clarté dans le respect des prescriptions et directives

Le projet concerne non seulement les autorités judiciaires et les parties à la procédure, mais également les offices fédéraux qui mènent des procédures pénales. Pour qu'ils puissent utiliser la plateforme, diverses prescriptions et directives de la Confédération doivent être respectées, notamment en matière de sécurité informatique. Le présent audit n'a pas permis de déterminer si la mise en œuvre actuelle de la plateforme permettrait de respecter ces prescriptions et directives. Le CDF recommande de clarifier cette question. Dans le cas contraire, les offices fédéraux et éventuellement d'autres parties prenantes importantes risquent de ne pas pouvoir utiliser la plateforme ou qu'avec du retard.

Le pilotage et la gestion du projet doivent être renforcés

La planification du projet et de ses sous-projets ne répond pas suffisamment aux exigences d'une gestion et d'un pilotage efficaces. La gestion interne des risques présente des faiblesses, tout comme l'assurance qualité. Les bases d'une gestion uniforme des risques ne sont pas réunies, ce qui empêche de se faire une idée fiable des risques. Bien que la procédure de gestion du changement soit décrite, l'opérationnalisation de la plateforme n'a pas encore eu lieu. Dans ce contexte, le CDF recommande diverses mesures visant à renforcer la gestion et le pilotage du projet.

Texte original en allemand

Trasformazione digitale: verifica di Justitia 4.0

Tribunale federale

L'essenziale in breve

Nel 2019, la Conferenza dei direttori cantionali di giustizia e polizia (CDCGP) e la Conferenza della giustizia hanno avviato il progetto Justitia 4.0 (J40), con il supporto della Federazione Svizzera degli Avvocati e dell'Ufficio federale di giustizia (UFG). L'UFG è responsabile del processo legislativo per la nuova legge federale concernente le piattaforme per la comunicazione elettronica nella giustizia. L'obiettivo del progetto è garantire una digitalizzazione uniforme e completa del sistema giudiziario svizzero per tutti i tipi di procedimenti di diritto penale, civile e amministrativo. Gli obiettivi di digitalizzazione del progetto J40 riguardano tutti i tipi di procedimenti condotti dalle autorità giudiziarie in ambito penale, civile e amministrativo e, pertanto, circa 30 000 professionisti del settore legale. Il budget del progetto ammonta a 89 milioni di franchi svizzeri, di cui circa un quarto finanziato dalla Confederazione. I lavori legati al progetto sono suddivisi in tre sottoprogetti: piattaforma, applicazione dossier giudiziario (ADG) e trasformazione. La conclusione del progetto J40 è prevista nel 2027. È la prima volta che il Controllo federale delle finanze (CDF) sottopone a verifica questo progetto.

Al momento della verifica, lo sviluppo della piattaforma aveva registrato buoni progressi. Per la gestione elettronica degli atti, il sottoprogetto ADG si basa su una soluzione consolidata. Ciò consente di beneficiare di conoscenze e risorse di sviluppo esistenti e di risparmiare sui costi. Tuttavia, i lavori di progettazione e di attuazione pianificati rappresentano una sfida importante. È imperativamente necessario rafforzare la direzione e la gestione del progetto come anche degli stakeholder. Il progetto J40 deve garantire soprattutto un'architettura di destinazione conforme alle prescrizioni e alle direttive.

Gestione incompleta degli stakeholder

Le attività del progetto erano incentrate innanzitutto sulla trasmissione elettronica di atti giuridici. In seguito è stato trascurato l'aspetto della gestione degli stakeholder, benché le esigenze in questo ambito siano molto complesse. Per quanto riguarda la gestione degli stakeholder, il progetto è ampiamente reattivo. Dato che nelle attività del progetto sono stati coinvolti soltanto gli stakeholder principali, vi è il rischio che non siano state rilevate tutte le esigenze necessarie. Ciò potrebbe comportare resistenze e ritardi nella presa di decisioni importanti. Il CDF raccomanda di coinvolgere tutti gli stakeholder principali, in modo da poter analizzare le loro aspettative ed esigenze. Il progetto J40 ha convinto gli stakeholder finora coinvolti soprattutto dal punto di vista dell'elevato orientamento all'utilità.

Il potenziale di aumento dell'efficienza non è sufficientemente considerato

All'interno del mandato di progetto J40 sono definite le possibili ottimizzazioni dell'efficienza e la diminuzione dei costi. Le proposte di valore sono formulate e gli stakeholder non dubitano della loro realizzazione. Nel quadro del progetto non è stato tuttavia definito come comprovare le ottimizzazioni dell'efficienza e le diminuzioni dei costi realizzate. Inoltre, il progetto J40 non esamina a sufficienza il potenziale di aumento dell'efficienza.

L'identificazione e lo sfruttamento di sinergie rientrano tra gli obiettivi prioritari del progetto. Il CDF raccomanda di creare e implementare delle basi che garantiscano una direzione e una gestione del progetto in funzione degli obiettivi in materia di utilità ed efficienza.

Mancanza di chiarezza nell'ambito del rispetto di prescrizioni e direttive

Oltre le autorità giudiziarie e le parti interessate dai procedimenti, il progetto riguarda anche gli uffici federali che conducono procedimenti penali. Per poter utilizzare la piattaforma occorre rispettare varie prescrizioni e direttive, anche in materia di sicurezza informatica. Dalla presente verifica non emerge se l'attuazione della piattaforma eseguita finora consente di rispettare tali prescrizioni e direttive. Il CDF raccomanda di chiarire questo aspetto. In caso contrario, vi è il rischio che gli uffici federali ed eventualmente altri importanti stakeholder non possano utilizzare la piattaforma o solo con ritardo.

Rafforzare la direzione e la gestione del progetto

La pianificazione del progetto e dei sottoprogetti non soddisfa sufficientemente le esigenze di una direzione e gestione efficaci. La gestione interna del rischio presenta alcune lacune, così come la garanzia della qualità. Non vi sono le basi per una gestione dei rischi uniforme, motivo per cui il quadro dei rischi risulta inaffidabile. Benché la procedura di gestione dei cambiamenti sia descritta, l'operazionalizzazione della piattaforma non è ancora avvenuta. Alla luce di quanto precede, il CDF raccomanda di adottare diverse misure allo scopo di rafforzare la direzione e la gestione del progetto.

Testo originale in tedesco

Digital transformation: audit of Justitia 4.0

Federal Supreme Court

Key facts

In 2019, the Conference of Cantonal Justice and Police Directors (CCJPD) and the Swiss Justice Conference launched the Justitia 4.0 (J40) project. J40 is supported by the Swiss Bar Association and the Federal Office of Justice (FOJ). The FOJ is in charge of the legislative process for the new Federal Act on the Platform for Electronic Communication in the Justice System. The project aims to ensure the consistent and comprehensive digitalisation of the Swiss justice system for all types of proceedings under criminal, civil and administrative law. J40's digitalisation objectives cover all types of proceedings under criminal, civil and administrative law conducted by judicial authorities, and thus involve approximately 30,000 legal professionals. The project has a budget of CHF 89 million, of which around a quarter is borne by the federal government. The project activities are divided into three sub-projects: platform, the e-justice record (eJustizakte) application and transformation. The J40 project is scheduled for completion in 2027. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the J40 project for the first time.

So far, good progress has been made with setting up the platform. The e-justice record sub-project is based on a tried and tested solution for electronic record-keeping. This means that existing know-how and development resources can be leveraged, leading to cost savings. However, the planned conceptual and implementation work presents a major challenge. There is an urgent need to strengthen project steering and management, as well as stakeholder management. J40 must ensure, in particular, that the target architecture complies with the rules and regulations.

Incomplete stakeholder management

The primary focus of the project activities was on the platform for cyberjustice. Stakeholder management was neglected as a result, even though the requirements are complex in terms of breadth and depth. As regards stakeholder management, the project is largely reactive in nature. Only priority stakeholders are involved in project activities. Consequently, there is a risk that not all relevant needs have been covered. Resistance may arise and important decisions might be taken too late. The SFAO recommends that all relevant stakeholders be involved. Their expectations and needs must be assessed. The stakeholders involved to date have been impressed by the J40 project's high focus on the benefits.

The potential for efficiency gains is not sufficiently addressed

Potential efficiency gains and savings are set out in the project charter for J40. Commitments on benefits have been formulated and the stakeholders have no doubts about feasibility. However, the project has not yet defined how the achieved efficiency gains and cost savings are to be demonstrated. Moreover, J40 does not sufficiently address the potential efficiency gains. The project is actively pursuing the identification and use of synergies. The SFAO recommends that principles be drawn up and implemented which ensure project management and steering based on benefit and impact goals.

Lack of clarity over compliance with rules and regulations

Apart from the judicial authorities and parties to proceedings, the federal offices that conduct criminal proceedings are also covered by the project. In order for them to use the platform, various federal rules and regulations, including those on information security, must be complied with. At the time of the audit, it was still unclear whether such rules and regulations can be adhered to with the existing implementation of the platform. The SFAO recommends that this question be clarified, otherwise there is a risk that the federal offices, and possibly other important stakeholders, will be able to use the platform only with a delay, or not at all.

Project steering and management need to be strengthened

The planning of the projects and its sub-projects does not sufficiently meet the demands of effective project management and steering. Internal risk management is deficient, as is quality assurance. There are no principles for consistently dealing with risk, resulting in an unreliable picture of risk. The change management process has been described but, as yet, this has not been operationalised for the platform. In view of this, the SFAO recommends that the FDF take various measures to strengthen project management and steering.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesgerichts

Die EFK kaum zuständig für eine Prüfung des Projekts Justitia 4.0

Die eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hält zutreffend fest, dass weder die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) noch das Projekt Justitia 4.0 (fortan: Projekt J40) selbst der Finanzaufsicht des Bundes unterstellt ist; dies trifft nur für das Bundesgericht zu (Art. 8 Abs. 2 FKG) zu. Ausserdem nimmt sie zwar zur Kenntnis, dass das Projekt J40 von der KKJPD (diese letztlich stellvertretend für 26 Kantone) und der Justizkonferenz (informeller Zusammenschluss sämtlicher oberer kantonalen Gerichte und des Bundesgerichts) sowie vom Schweizerischen Anwaltsverband (SAV) getragen wird, und dass der Bund (konkret: das Bundesgericht) rund einen Viertel der budgetierten Kosten trägt. Das Bundesgericht gehört als Mitunterzeichner des Vertrags eDossier der Justizkonferenz zu den Auftraggebern des Projekts J40. Das Projekt J40 ist somit kein Projekt des Bundesgerichts. Es handelt sich um ein interkantoniales Projekt, in dem das Bundesgericht, als oberstes Gericht der Schweiz, mitwirkt. Die EFK nimmt das Bundesgericht indes dennoch gewissermassen in die Pflicht, weil es im Projekt die Co-Präsidentschaft des Steuerungsausschusses einnimmt, auf operativer Ebene im Projektausschuss vertreten ist und schliesslich den Gesamtprojektleiter zu Verfügung stellt.

Fehlende Kompetenz des Bundesgerichts für eine Umsetzung der Empfehlungen

Die Verwaltungskommission des Bundesgerichts ist zuständig für Stellungnahmen des Bundesgerichts in administrativen Angelegenheiten (Art. 17 BGG). Sie wird regelmässig über die Fortschritte des Projekts informiert und spricht den Anteil des Bundesgerichts an die Projektkosten. Unter Wahrung der Governance-Grundsätze, die sich das Projekt Justitia 4.0 gegeben hat, nimmt sie einzig über den Co-Präsidenten des Steuerungsausschusses, der Bundesrichter ist, Einfluss auf den Verlauf des Projekts. Somit kann die Verwaltungskommission die Empfehlungen der EFK zwar entgegennehmen und sie über den Co-Präsidenten des Steuerungsausschusses des Projekts J40 weiterleiten, jedoch kann sie deren Umsetzung – aufgrund der fehlenden Kompetenz – nicht gewährleisten. Entgegen der Anregung, welche anlässlich der im Rahmen der Prüfung geführten Gespräche deponiert wurden, hat die EFK darauf verzichtet, eine Stellungnahme des Projekts J40 einzuholen, was zu bedauern ist.

Empfehlungen der EFK verursachen zusätzliche Kosten

Das Projekt J40 hat sich den Grundsatz der Transparenz auf die Fahne geschrieben. Das Bundesgericht steht vorbehaltlos hinter diesem Grundsatz und begrüsst es, wenn von kompetenter (Dritt-)Seite das Projekt mit einer Aussensicht kritisch beurteilt wird. Es nimmt im Übrigen mit Genugtuung davon Kenntnis, dass die EFK das Projekt J40 grundsätzlich auf guten Wegen sieht, denn es stellt die Umsetzung und Erreichung der vom Projekt definierten Ziele nicht infrage. Die abgegebenen Empfehlungen beziehen sich denn auch bloss, aber immerhin, auf Verbesserungspotential. Soweit die festgestellten Mängel zutreffen und nicht gegenstandslos geworden sind, akzeptiert das Bundesgericht die Empfehlungen, überlässt es indes den Projektverantwortlichen, die Massnahmen nach Massgabe der Eintretenswahrscheinlichkeit der diesbezüglichen Risiken und deren Auswirkungen auf das Projekt umzusetzen.

Es ist voraussehbar, dass eine vollumfängliche Umsetzung der Empfehlungen eine Erhöhung der personellen Ressourcen und damit Mehrkosten verursachen dürfte.

Stellungnahmen wurden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

Generelle Stellungnahme der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

Der Bericht enthält eine Reihe von Empfehlungen, welche sich aufgrund der Beschränkung des Kompetenzbereichs der EFK auf die Bundesbehörden ausschliesslich an das Bundesgericht richten. Obgleich damit weder wir noch die eigentlich verantwortliche Projektsteuerung in die Pflicht genommen werden, erachten wir die Empfehlungen als bedenkenswert und danken der EFK dafür, dass Sie dem Projekt eine unabhängige Aussensicht zur Verfügung gestellt hat.

Wir haben die Kritikpunkte der EFK zur Kenntnis genommen und werden diesen im Rahmen des Projekts in Absprache mit der Vertretung des Bundesgerichts in dem Umfang Rechnung tragen, wie es die äusserst anspruchsvolle Projektsteuerung und die Berücksichtigung der verschiedenen Interessen unserer Anspruchsgruppen zulässt. In diesem Sinne unterstützen wir auch die Stellungnahme des Bundesgerichts.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Strategie Digitale Schweiz 2023 sieht vor, dass die gesamte Bevölkerung von einer nachhaltigen und verantwortungsvollen digitalen Transformation profitieren soll.¹ Gefordert sind die Politik, die Behörden aller föderalen Ebenen, die Zivilgesellschaft, die Wirtschaft und die Wissenschaft: Sie müssen diese gemeinsam vorantreiben. Ebenfalls gefordert ist die Justiz, die im Gegensatz zur Verwaltung bei der Digitalisierung weit zurückliegt.² 2020 erfolgten lediglich 1,5 % aller Eingaben an die Gerichte digital.³ Nebst den vielfachen Vorteilen für die Leistungsbeziehenden sprechen bedeutende Effizienzgewinne sowie Kostenersparnisse für eine priorisierte, flächendeckende und einheitliche Digitalisierung der Justiz.

Erste Bestrebungen gab es bereits in den Jahren 2015/16. Im November 2016 beschlossen Vertreter der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), des Bundesgerichts als Vertreter der Justizkonferenz sowie der Bundesanwaltschaft ein gemeinsames Vorgehen. Auch der Schweizerische Anwaltsverband unterstützte das Vorhaben. Der Bundesrat hat das Bundesamt für Justiz (BJ) mit der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen, d. h. eines neuen Gesetzes für die elektronische Kommunikation mit den Gerichten und für die elektronische Aktenführung in den Justizbehörden (BEKJ) beauftragt. Das BJ verantwortet zudem die Anpassungen der vom BEKJ betroffenen Rechtstexte auf Bundesebene (siehe Anhang 3). Zum Thema elektronischer Rechtsverkehr sowie zum Projekt J40 gibt es diverse parlamentarischen Vorstösse (siehe Anhang 3).

Der Projektauftrag entstand im Rahmen des Projekts «eJus2020» zur Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (HIS) und wurde am 13. Februar 2019 durch den Steuerungsausschuss genehmigt. An der Erstellung haben Vertreter des Programms HIS und des Projekts eDossier-Bundesgericht mitgearbeitet. Mit dem Bundesgericht, Bundesverwaltungsgericht, Bundesstrafgericht und Bundespatentgericht sind sämtliche eidgenössischen Gerichte vom Projekt J40 betroffen. Das Bundesgericht nimmt die Co-Präsidentschaft des Steuerungsausschusses ein und ist auf operativer Ebene im Projektausschuss vertreten. Zudem stellt das Bundesgericht den Gesamtprojektleiter. Der vorliegende Bericht sowie die darin enthaltenen Empfehlungen richten sich an das Bundesgericht, weil dieses im Steuerungsausschuss vertreten und, im Unterschied zu den kantonalen Gremien und Instanzen, der Finanzaufsicht der EFK unterstellt ist (Art. 8 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG)).

Die Kantone sind einerseits über die KKJPD und andererseits mit 21 Gerichten und Justizverwaltungen (sog. Vertragskantone der Justizkonferenz) am Projekt beteiligt.

Das Budget bis 2027 beträgt insgesamt 89 Millionen Franken.

Aufgrund der strategischen Bedeutung des Projektes für die Justiz sowie dem Start der Umsetzungsphase des Teilprojekts Plattform, entschied sich die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) für eine Prüfung im Jahr 2023.

¹ Quelle: [Digitale Schweiz - Home](#)

² Quelle: Projektauftrag Justitia 4.0, Version 1.2.

³ Quelle: eJustice Barometer 2020.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Zur Beurteilung der digitalen Transformation wurde das Prüfmodell der EFK (gem. Anhang 5) verwendet. Dabei wurde das Projekt J40 unter den Aspekten Kunde, Strategie, Technologie, Betrieb sowie Kultur und Organisation betrachtet. Es wurden folgende Fragen für die Prüfung definiert:

1. Wird das Effizienzsteigerungspotenzial der digitalen Transformation ausgeschöpft?
2. Werden neue potenzielle Kunden, Partner, Produkte und Dienstleistungen adäquat berücksichtigt?
3. Wird die digitale Transformation adäquat in eine Gesamtarchitektur eingebettet, gesteuert und geführt?
4. Ermöglichen die bestehenden Rahmenbedingungen (bspw. Gesetze, Technologie, usw.) die zeitgerechte und flexible Umsetzung und eine durchgängige Digitalisierung?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Michelle Desmond (Revisionsleiterin) und Christoph Leupin vom 7. August 2023 bis 8. September 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Beat Stamm. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom Bundesgericht sowie von der KKJPD und ausgewählten Projektmitarbeitenden umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 15. November 2023 statt. Teilgenommen haben: ein Bundesrichter in der Rolle des Co-Präsidenten des Steuerungsausschusses, der Generalsekretär der KKJPD in der Rolle des Co-Präsidenten des Steuerungsausschusses, der Projektleiter J40, der Generalsekretär des Bundesgerichts, der externe Qualitäts- und Risikomanager J40, der Mandatsleiter EFK, der Federführende EFK, die Revisionsleiterin EFK.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung dem Bundesgericht obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Grundlagen: Digitalisierung der Schweizer Justiz

In Zusammenarbeit mit Fachvertretern erarbeitete das Teilprojekt von J40 «Transformation» folgende Vision:

«Für eine sichere digitale Justiz – damit der Weg zum Recht nicht mehr über Papierberge führt.»

Darin verankert sind folgende Grundanforderungen an das Projekt J40, die vom Steuergausschuss am 13. Februar 2019 verabschiedet wurden:

- Zentrales Eingangsportal (Justitia.Swiss)
- Ersatz Papierakte durch elektronische Akte (eAkte)
- Ersatz Postverkehr durch elektronischen Rechtsverkehr sowie Ermöglichung der elektronischen Akteneinsicht (eAkteEinsicht).

Mit der zentralen Plattform Justitia.Swiss werden der mit Postsendungen verbundene administrative Aufwand sowie die Kosten und zeitliche Verzögerungen postalischer Zustellungen wegfallen, zum anderen soll ein sicherer Austausch unter den Nutzern gewährleistet werden.

Die eAkte wird eine ähnliche Struktur wie die Papierakte aufweisen und verschiedene Dateiformate (bspw. Bild, Grafik, Ton, Film) erlauben. Zu den Vorteilen gehören das ortonabhängige Arbeiten, die gleichzeitige Bearbeitung der Akte durch mehrere Nutzer sowie eine effizientere Bearbeitung und Aufbewahrung. Aufgrund der Heterogenität der Verfahrenstypen, der Geschäftsprozesse und IT-Infrastrukturen der Stammorganisationen (die Organisationen der Zielgruppen) sowie fehlender Weisungsbefugnisse des Projektes und des Gesetzgebers wird eine Standardisierung der Struktur der eAkte nicht als Ziel verfolgt. Mit der Einführung der eAkte soll eine organische Entwicklung der anfänglichen Grobstruktur, die aus Aktendeckel, (Haupt-)Akte sowie Zusatzbelege besteht, zu einer Best-Practice-Struktur für den elektronischen Rechtsverkehr erfolgen.

Eine Einsicht in die eAkte wird mittels Austauschplattform ebenfalls möglich. Durch eine ausdrückliche Freigabe des Absenders kann der Empfänger die zugestellten Aktenstücke auf der Plattform einsehen und herunterladen.

Das BEKJ, das zum Prüfungszeitpunkt Gegenstand der parlamentarischen Debatte war, bildet die gesetzliche Grundlage für die Einführung des darin vorgesehenen Obligatoriums in jenen Justizverfahren, deren Regelung in der Kompetenz des Bundes liegt. Dieses regelt u. a. den elektronischen Rechtsverkehr (über die Plattformen) und die elektronische Aktenführung (bei den Justizbehörden). Nicht Bestandteil des Gesetzes ist die für die Bearbeitung der eAkte vorgesehene eJustizakte Applikation (nachstehend eAkteApp). Die Anforderungen der Gerichtsarchive und der Staatsarchive müssen mit der eAkte erfüllt werden.

Mit der Bereitstellung der gemäss BEKJ vorgesehenen technischen Komponenten und der eAkteApp sollen die Rahmenbedingungen einer durchgehenden Digitalisierung vom Projekt J40 erfüllt werden.

2.1 Die Vielzahl der Stakeholder erhöht die Komplexität des Projektes

Gemäss dem E-BEKJ sind Justizbehörden (Gerichte, Staatsanwaltschaften, andere Behörden), welche die im Anhang zum E-BEKJ genannten Bundesgesetze anwenden, umfassend von den im Gesetzesentwurf vorgesehenen Obligatoriums betroffen (verbindliche Vorgaben für den ERV, eAkte-Führung, eAkte-Einsicht sowie eArchivierung). Für die Anwaltschaft und weitere Dritte gilt die Pflicht zum ERV und zur eAkte-Einsicht. Im Projektauftrag J40 ist folglich das Ergebnisziel «für alle Akteure» festgehalten. Auf die Notwendigkeit eines frühzeitigen Einbezugs der genannten Akteure wird explizit hingewiesen. Denn Mehrwert kann nur dann erzielt werden, wenn diese an J40 auch teilnehmen.

Die für die Projektumsetzung definierten Top-Score-Leitsätze (Umsetzungsleitsätze) wurden vom Steuerungsausschuss am 5. Oktober 2020 verabschiedet. Diese besagen u. a., dass nur Verfahren der Justizbehörden priorisiert digital abgewickelt werden.⁴ Die Digitalisierung der von weiteren Behörden (solche, die vom BEKJ bzw. dem Obligatorium nicht erfasst sind) geführten Verfahren ist zurzeit nicht Bestandteil des Projekts, wird aber für eine spätere Phase in Betracht gezogen.

Zudem führen mehrere Bundesämter Strafverfahren und sind von dem E-Justice Obligatorium betroffen. Aus der Projektplanung ist nicht ersichtlich in welchem Zeitraum diese in die Projektarbeiten einbezogen werden sollen.

Die nachstehende Grafik stellt eine übergeordnete Sicht des Projektkontexts dar. Nicht sämtliche dargestellten Stakeholder waren Gegenstand der vorliegenden Prüfung (etwa das Staatsarchiv).

⁴ Justizbehörden im Sinne von Gerichten und Staatsanwaltschaften.

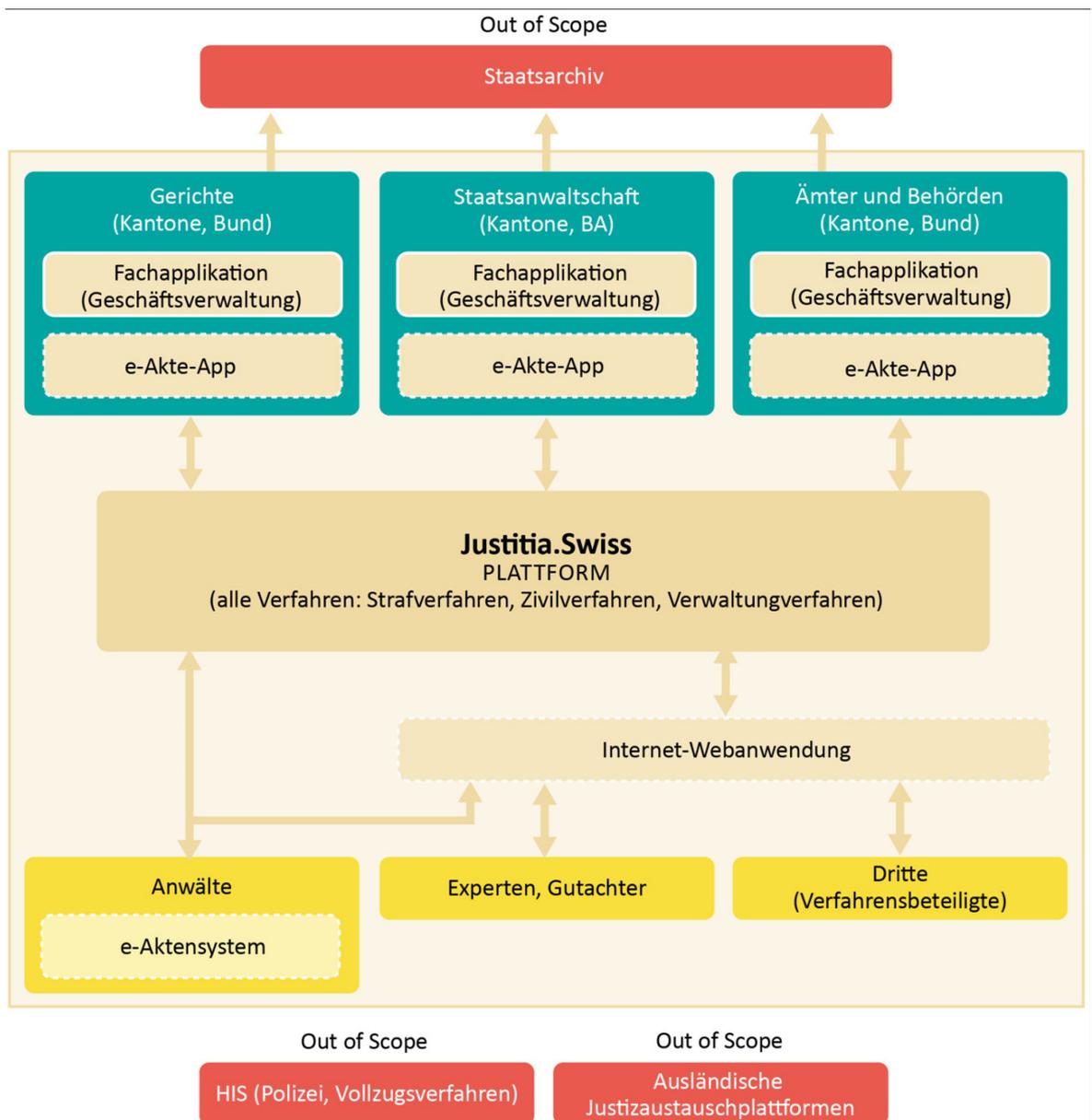


Abbildung 1: Kontext des Projektes J40 (vereinfachte Darstellung EFK)

Des Weiteren wurden die Vollzugs- und Polizeiverfahren vom Umfang des Projektes J40 ausgeschlossen. Das Programm HIS führte zum Prüfungszeitpunkt das Projekt eJustizVollzugs-Akte, welches im Sinne des BEKJ einen Anschluss an die Plattform Justitia.Swiss vorsieht. Ein Anschluss dieser Plattform an Justiz-Plattformen anderer Staaten wurde vom Projektumfang ausgeschlossen.

2.2 Das Projekt wird paritätisch geführt und gesteuert

Je ein Vertreter des Bundesgerichts und der KKJPD präsidieren den Steuerungsausschuss gemeinsam (siehe Projektorganigramm in Anhang 2). Dieser besteht aus Vertretern der Gerichte, der kantonalen Staatsanwaltschaften, der Bundesanwaltschaft sowie des Schweizerischen Anwaltsverbands. Eine operative Projektsteuerung ist in Form eines Ausschusses gegeben. Die Mitglieder vertreten die Gerichte und Staatsanwaltschaften (einschliesslich der Bundesanwaltschaft). Darüber hinaus haben der Schweizerische Anwaltsverband und zwei externe IT-Experten darin Einsitz (letztere ohne Stimmrecht). Die operative Führung bestand zum Prüfzeitpunkt aus einem Gesamtprojektleiter (GPL). Die Stelle des stellvertretenden GPL wurde ad interim im Teilpensum durch den IT-Architekten wahrgenommen. Die gebildeten Fachgruppen umfassen Vertreter der Endnutzergruppen und Fachspezialisten für Querschnittsleistungen Architektur & Sicherheit, Recht, Transformation sowie Kommunikation. Unterstützt wird die Projektführung durch ein Projekt Management Office (PMO). Die Aufgaben des internen Rechtsdienstes und der Beschaffungsstelle sind auf die Projektleitung sowie einzelne Projektmitarbeitende verteilt.

In den Jahren 2021 und 2022 gab es eine fachliche Trennung des Projektes J40 vom Programm HIS. HIS beteiligt sich weiterhin strategisch (Finanzbeschaffung und politischer Support), thematisch (Input der Staatsanwaltschaften und des Justizvollzugs) sowie logistisch (Personalwesen, HR, Instrumente und IT-Arbeitsplatz). Es wird erwartet, dass das Programm HIS ebenfalls von den Ergebnissen des Projektes J40 profitieren wird.

Ein Masterplan zeigt die zeitliche Abwicklung des Projektes sowie die Entwicklungen des Gesetzgebungsprozesses BEKJ über den Zeitraum von 2019 bis 2027 auf (siehe Anhang 1).

3 Stakeholdermanagement

Das Transformationskonzept verlangt, dass die Stakeholder vom Projekt abgeholt und den Erwartungen entsprechend in die Aktivitäten eingebunden werden. Die Stakeholder sind zahlreich, die Profile heterogen. Diese Heterogenität zeigt sich vor allem bei den Kantonen.

3.1 Unvollständiges Stakeholdermanagement

Eine grobe, nach Segment aufgegliederte Übersicht der Stakeholder, d. h. Behörden, Lieferanten, Kunden, usw., liegt vor. Standardisierte Merkmale und eine kurze Historie bisheriger sowie geplanter Aktivitäten werden pro Stakeholder bewirtschaftet. Bisherige Aktivitäten fanden in erster Linie auf Anfrage der Stakeholder statt. Eine Stakeholderanalyse ist für Herbst 2023 geplant. Im Frühling 2023 konnte die Finanzierungsfreigabe für das Teilprojekt JAA durch die KKJPD nicht planmässig erfolgen, weil wichtige Projektinformationen fehlten.

Mit der Freigabe der Umsetzungsleitsätze entschied das Projekt im Jahr 2020, die Anforderungen priorisiert nach Stakeholdergruppe anzugehen. Demzufolge konzentrierten sich die Arbeiten auf die Gerichte und die Staatsanwaltschaften. Die Bundesverwaltung war weder zur Teilnahme an den Projektaktivitäten eingeladen noch ist eine Beteiligung an den geplanten Testaktivitäten für die Plattform vorgesehen. Dies, obwohl Interesse durch mindestens ein Bundesamt gegenüber dem Prüfteam bestätigt wurde. Bei demselben Amt wurde der Informationsbedarf unzureichend erfüllt und der Einbezug in das Projekt als unzureichend eingestuft.

Zum Prüfzeitpunkt hat das Projekt damit begonnen, den Stand der kantonalen Umsetzungsprojekte zu erfassen. Der Stand der Rechtssetzungsarbeiten seitens der Kantone wird hingegen vom Projekt nicht formell verfolgt. Eine abschliessende Rechtsgrundlagenanalyse auf Stufe der Kantone hat dann noch nicht stattgefunden.

Das Stakeholdermanagement wurde hauptsächlich nebenamtlich durch den GPL, den Projektleiter Fach sowie durch weitere Projektmitarbeitende wahrgenommen. Im vierten Quartal 2023 wird die administrative Leitung des Stakeholdermanagements durch einen projektinternen Mitarbeitenden wahrgenommen. Gleichzeitig wird eine aus dem Mitarbeiterpool rekrutierte Person das Stakeholdermanagement verstärken.

Beurteilung

Für ein zweckmässiges Stakeholdermanagement sind dedizierte Ressourcen sowie eine zielführende Strategie notwendig. Die Projektführung hat das Stakeholdermanagement unzureichend priorisiert. Die erarbeiteten Grundlagen sind unvollständig. Im vierten Quartal 2023 ist geplant, die Ressourcen aufzustocken. Trotzdem kann nicht mit einer schnellen Verbesserung der Situation gerechnet werden. Die neu angestellte Person muss zuerst eingeführt und eine geeignete Strategie erarbeitet werden.

Das Risiko besteht, dass das Projekt weiterhin in einem weitgehend reaktiven Modus agiert. Wichtige Entscheidungen können in der Folge nicht oder nur zu spät getroffen werden, was Handlungen und Massnahmen verzögern kann. Zudem besteht das Risiko, dass nicht alle Erwartungen erkannt bzw. angegangen werden, was zu Widerständen führen kann. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass die Kantone im Vorfeld des Entscheids der Finanzierungs-

freigabe des Teilprojektes JAA im Frühling 2023 nicht ausreichend informiert wurden. Eine frühere und umfassendere Einbindung der Fachanwendungslieferanten hätte dies möglicherweise verhindern können.

Es ist mit weiteren Stakeholdern zu rechnen, sobald die Kantone die Rechtsgrundlagenanalyse abgeschlossen haben. Die Erwartungen und Bedürfnisse aller für die Gestaltung der Zielarchitektur J40 relevanten Stakeholder müssen erfasst und adäquat berücksichtigt werden, bspw. die vom E-Justice Obligatorium betroffenen Bundesämter. Eine verspätete Berücksichtigung von Anforderungen sowie Vorgaben und Richtlinien (vgl. auch Kapitel 5.1) kann höhere Aufwände sowie Verzögerungen nach sich ziehen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesgericht in seiner Funktion als Co-Präsident des Steuerungsausschusses, darauf hinzuwirken, dass alle relevanten Stakeholder erfasst, priorisiert und in geeigneter Form in die Projektaktivitäten einbezogen werden. Die Erwartungen, Ziele und Bedürfnisse der Stakeholder müssen zeitnah analysiert werden und die Ergebnisse in die Steuerungs- sowie Führungsaktivitäten einfließen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesgerichts

Die Feststellungen, die zu dieser Empfehlung geführt haben, sind unter anderem eine schwache Einbindung der Bundesverwaltung bzw. deren Ämter, die eine Strafkompetenz besitzen. J40 ist ein Projekt der Justiz für die Justiz. Übertretungsstrafbehörden gehören zur Justiz und deren Bedürfnisse wurden entsprechend aufgenommen. Die Übertretungsstrafbehörden inkl. diejenigen des Bundes, können ihre Informatiklösungen der Plattform anschliessen. Das Projekt J40 hat im Oktober 2023 Standardschnittstellen (Application Interface; API) zur Anbindung der Plattform allen interessierten Behörden und Firmen vorgestellt. Diese basieren ihrerseits auf in der Informatik übliche Standards. Es wäre unrealistisch zu meinen, die zentrale Plattform könnte so aufgestellt werden, dass sämtliche bestehenden Informatiklösungen zukünftiger Nutzer ohne jeden Anpassungsbedarf ihrerseits an die Plattform angeschlossen werden können.

Zudem erhebt das Projekt J40, gemeinsam mit dem Programm HIS (Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz) und dem Verein eJustice.CH, in regelmässigen Abständen den Stand der kantonalen Gesetzgebungsarbeiten im Rahmen des eJustice-Barometers (s. <https://www.chstat.ch/de/ejus/index.php>).

Somit erweist sich diese Empfehlung bereits heute als teilweise erfüllt.

Stellungnahmen wurden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

3.2 Hohe Nutzerzentrierung bei den priorisierten Stakeholdern

2018/19 hat das Projekt bereits mittels Sandboxen (isolierte Testumgebungen) erste Machbarkeitsstudien für den elektronischen Rechtsverkehr durchgeführt. Als Kriterien galten die Benutzerfreundlichkeit, die Gesetzeskonformität sowie der Abdeckungsgrad der administrativen Prozesse der zukünftigen Anwendungen. Neben den Projektmitarbeitenden waren Fachvertreter an den Sandboxen beteiligt.

Die Endnutzervertreter der priorisierten Stakeholdergruppen (Gerichte, Staatsanwaltschaften und Anwaltschaft) wurden frühzeitig eingebunden und konnten ihre Anforderungen über mehrmals pro Jahr stattfindende Fachgruppentreffen in das Projekt einbringen. Eine breitere Abstimmung der Anforderungen findet im Rahmen der Fachgruppenplena statt.

An den bisherigen Piloten (bspw. die Integration eAkteApp mit der von zahlreichen Kantonen genutzten Fachanwendung Tribuna 4.0) waren die Kantone in der Rolle des Benutzers vertreten. Beim Testen der Plattform soll im viertem Quartal 2023 analog vorgegangen werden.

Im Verlauf des Jahres 2022 wurde ein Ambassadors-Programm gestartet. Die designierten Vertreter der Justizbehörden agieren als Bindeglied zum Projekt. Es soll eine zielgerichtete Verbreitung von Projektinformationen sowie die Ermittlung von Informations- sowie Unterstützungsbedarf der jeweiligen Stammorganisationen (Organisationen der Zielgruppen) auf diesem Weg erreicht werden. Die Leitungen der Stammorganisationen haben auf Basis eines Anforderungsprofils mindestens je einen Mitarbeitenden bestimmt. Erste Erkenntnisse zeigen, dass nicht alle Ambassadors über das vom Projekt gewünschte Profil (d. h. die gewünschten Kompetenzen) verfügen.

Beurteilung

Die bisherige Einbindung der priorisierten Stakeholder in den Fachgruppen, Piloten, Planung, Tests usw. ist zielführend. Sie dient nicht zuletzt der Bedarfserhebung, sondern auch einer höheren Identifikation mit dem Projekt und dessen Zielen.

Die Ziele des Ambassadors-Programms können nur erreicht werden, wenn die Ambassadors über die notwendigen Kompetenzen bzw. Durchsetzungs-/Überzeugungskraft verfügen. Dies ist nicht bei allen der Fall. Das Projekt hat diesen Umstand erkannt und entsprechende Massnahmen eingeleitet (bspw. Beratung zum Thema Stakeholdermanagement).

4 Effizienzsteigerungs- und Synergiepotenzial

Die Effizienzsteigerung ist ein wichtiges Ziel eines digitalen Transformationsvorhabens. Sämtliche Befragten rechnen auch beim Projekt J40 mit einer Effizienzsteigerung, dies v. a. bei administrativen Tätigkeiten. Standzeiten werden durch das Vorhaben verkürzt oder gar eliminiert und es wird die Möglichkeit zur gleichzeitigen Bearbeitung derselben eAkte geschaffen. Im Projektauftrag sind diverse Ziele der Effizienzoptimierung festgehalten. Untermauert sind diese im Transformationskonzept in Form von konkreten Nutzenversprechen:

- Schneller und einfacher Informationsaustausch zwischen den involvierten Akteuren sowie verbesserte Kollaboration zwischen den Instanzen
- Steigerung der Effizienz und Reduktion des administrativen Aufwands
- Einsparungspotenzial bei bestimmten Betriebsaufwänden mit der Möglichkeit zur Reallokation von Ressourcen.

4.1 Das Effizienzsteigerungspotenzial soll schrittweise ausgeschöpft werden

Die Stammorganisationen selbst tragen die Verantwortung für die Transformation, d. h. darüber, wie die Geschäftsprozesse künftig in den Stammorganisationen effektiv abgewickelt werden. Das Projekt hat beim kritischen Thema der Transformation innerhalb der Stammorganisationen keine steuernde Rolle. Demensprechend wurde das Teilprojekt Transformation mit der Bereitstellung diverser Services und Instrumente zur Sensibilisierung, Begleitung sowie Unterstützung der Stammorganisationen beauftragt.

Die Teilprojekte Plattform sowie eJustizakte Applikation (JAA) befanden sich zum Prüfzeitpunkt in den Realisierungs- bzw. Konzeptphasen. Themen der Effizienzoptimierung bspw. Key Performance Indicators (KPI), Messmethoden sowie Baseline-Daten sind nicht adressiert worden und es liegen auch keine dahingehenden Pläne vor. Für die im vierten Quartal 2023 geplanten Plattform-Tests hat J40 Musterbeispiele für sämtliche Verfahrenstypen bereitgestellt. Eine Verwendung derer für Messzwecke wäre denkbar.

J40 hat einige Effizienzoptimierungen in Bezug auf die Plattform oder JAA identifiziert, etwa die automatisierte Zustellung von e-Aktenstücke mitsamt teilautomatisierter Ablegung in Verfahrensakte auf Basis von Metadaten. Deren Umsetzung hat J40 auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, um das Projekt dadurch nicht zu verzögern. In den Stammorganisationen wurden im Rahmen der Transformation Effizienzsteigerungsprojekte gestartet. Ein solches Projekt ist bspw. eine zentralisierte Druckstrasse für die auch nach der Umsetzung von J40 weiterhin auf Papier benötigten Dokumente.

Das BEKJ unterstellt nicht alle Stakeholder der Schweizer Justizverfahren dem Obligatorium zur Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs. Somit müssen die Justizbehörden parallele Strukturen betreiben, um eine duale Aktenführung (d.h. elektronisch und auf Papier) zu ermöglichen. Gemäss J40 ist die Plattform skalierbar und sämtliche schweizerischen Justizverfahren könnten über die Plattform laufen. Die Ausdehnung des E-Justice Obligatoriums auf weitere Akteure (bspw. Banken, Versicherer) wurde durch das BJ im Rahmen der frühen Rechtssetzungsarbeiten für das BEKJ unterlassen, um den Gesetzesentwurf im Parlament nicht zu gefährden.

Die Vorstellung einer schrittweisen Weiterentwicklung der Zielarchitektur ist bei allen Befragten vorhanden. Die passende, systematische Erfassung von Changes (Weiterentwicklungen) durch das Projekt ist noch nicht gegeben.

Beurteilung

Mit der Einführung der neuen technischen Komponenten können Effizienzoptimierungen erzielt werden. Das Fehlen messbarer Ziele macht die entsprechende Nachweisführung unmöglich, Projektsteuerung und -führung werden geschwächt. Darüber hinaus werden Chancen verpasst, die Unterstützung von Stakeholdern zu gewinnen bzw. zu stärken.

Trotz der anerkannten Autonomie der Stammorganisationen soll die digitale Transformation in ihnen aktiv vom Projekt gefördert werden. Bspw. durch Good-Practice-Beispiele und einen verstärkten organisationsübergreifenden Erfahrungsaustausch über geplante und laufende Projekte. Zudem soll, wo möglich und sinnvoll, die Initiierung von Projekten zur Entwicklung gemeinsamer Dienstleistungen unterstützt werden.

Da vom BEKJ bei weitem nicht alle Akteure dem Obligatorium zur Nutzung des elektronischen Rechtsverkehrs unterstellt werden, müssen die Justizbehörden weiterhin doppelspurig arbeiten (elektronisch und auf Papier). Dadurch wird nicht das volle Effizienzsteigerungspotential der digitalen Transformation in der Schweizer Justiz ausgeschöpft. Dieses Thema liegt allerdings im Verantwortungsbereich des Gesetzgebers.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesgericht, in seiner Funktion als Co-Präsident des Steuerungs-ausschusses auf die Erstellung und Implementierung von Grundlagen hinzuwirken, welche eine Projektführung und -steuerung über Nutzen- / Wirkungsziele ermöglicht. Die Bereitstellung von Hilfestellungen zur Effizienzoptimierung von und zwischen den Stakeholdern sollte durch das Projekt gefördert werden.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesgerichts

Im Projekt J40 ist das Teilprojekt Transformation für die Unterstützung des digitalen Wandels in den Justizbehörden zuständig. Im 2023 wurde zahlreiche Instrumente zur Messung des Umsetzungsgrads der Digitalisierung, insbesondere ein Change-Kompass, erarbeitet und den Justizbehörden erfolgreich zur Verfügung gestellt. Durchgeführt wurden und geplant sind zahlreiche Erfahrungsaustausche zwischen Justizbehörden.

Hingegen schliesst der Projektauftrag in Beachtung der Gewaltenteilung und der damit verbundenen organisatorischen Unabhängigkeit der Gerichte aus, den Justizbehörden interne Abläufe vorzuschreiben. Ein Teil der angeregten Effizienzoptimierung liegt zudem in der Kompetenz des Gesetzgebers und somit ausserhalb der Kompetenzen des Bundesgerichts und des Projekts J40.

Somit erweist sich auch diese Empfehlung bereits heute als teilweise erfüllt.

Stellungnahmen wurden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

4.2 Synergiepotenziale werden gesucht und wo sinnvoll genutzt

Bei den bis zum Prüfzeitpunkt vollzogenen Projektarbeiten wurde konsequent nach Synergiepotenzial mit bestehenden Systemen, sowohl für die Plattform als auch die eAkteApp, gesucht und wo sinnvoll auch genutzt. Ein Erfahrungsaustausch mit diversen ausländischen Staaten zum Thema des elektronischen Rechtsverkehrs fand statt. Das Projekt verfügte zum Prüfzeitpunkt über keine Informationen zum Aufbau einer eigenen Plattform für interne Verwaltungsverfahren vor Bundesbehörden.

Für die eAkteApp hat das Teilprojekt JAA mehrere bestehende Lösungen evaluiert (u. a. CoreLink der Bundesanwaltschaft) und sich schliesslich für die Übernahme der von der Republik Österreich entwickelten Lösung entschieden. Letztere wird seit rund zehn Jahren produktiv eingesetzt. Der österreichische Partner verfügt über Entwicklungsressourcen zur Unterstützung der Helvetisierung sowie allfällige Weiterentwicklungen.

Auf kantonaler Ebene werden Projekte zur übergeordneten Begleitung der Transformation lanciert bspw. vom Kanton Bern.

Die konzipierte Lösung des Bundes für die elektronische Identität (eID) wurde auf Machbarkeit für das Identity Management (IDM) der Plattform untersucht. Diese soll künftig als Nutzungsvariante zur Auswahl stehen.

Beurteilung

Wo sinnvoll und zielführend wurde von bestehenden Synergiepotenzialen Gebrauch gemacht. So wurde die österreichische eAkte-Lösung für die JAA übernommen. Mit diesem Vorgehen wird eine Einhaltung der Projektplanung sowie ein beschleunigter Know-how-Aufbau begünstigt.

Initiativen wie die koordinierte Begleitung der Transformation auf kantonaler Ebene bieten neue Möglichkeiten für Synergiepotenziale und sollten vom Projekt aktiver begleitet und gefördert werden.

5 Architektur und Sicherheit

Mit der Umstellung auf eine medienbruchfreie, digitale Verfahrensführung sind hohe Ansprüche an die Architektur sowie Sicherheit gekoppelt. Im E-BEKJ ist festgehalten, dass die noch zu gründende öffentlich-rechtliche Körperschaft (ÖRK) die Verantwortung für die Sicherheit der Plattform, d. h. für den elektronischen Rechtsverkehr sowie Akteneinsicht tragen wird. Bis zum Inkrafttreten des BEKJ bzw. der Gründung der ÖRK liegt die Verantwortung für die Sicherheit beim Projekt.

Mit dem Entscheid für ein iteratives Vorgehen zur Digitalisierung der Schweizer Justiz entstehen erhöhte Anforderungen an die Architekturentwicklung und das -management. Ein besonderes Augenmerk liegt auf der Sicherstellung der Zukunftstauglichkeit sowie Skalierbarkeit der Zielarchitektur.

5.1 Einhaltung geltender Vorgaben und Richtlinien nicht sichergestellt

Die Fachgruppe Architektur & Sicherheit, unter der Leitung eines IT-Architekten und eines Chief Information Security Officers (CISO) und bestehend aus IT-Verantwortlichen der Justizbehörden und IT-Spezialisten der Anwaltschaft, unterstützt die Teilprojekte mit Expertenleistungen auf Abruf. Eine Unterstützung durch zwei externe IT-Fachexperten ist u. a. durch formale Ergebnisreviews gegeben. Das Architekturboard J40 ist aus dem Projektteam zusammengesetzt und befasst sich mit den für die Projektarbeiten notwendigen Infrastrukturen sowie mit der Zielarchitektur. Einige Mitglieder des Architekturboards verfügen über keinen Informatik-Hintergrund. Die Architekturergebnisse haben eine unterschiedliche Maturität bspw. eine detaillierte IT-Architektur, eine rudimentäre Geschäftsarchitektur (Bsp. Service Sicht).

Gemäss Beschaffungsunterlagen der Plattform sind diverse Vorgaben und Richtlinien des Bundes für die Sicherheit sowie IKT relevant. Eine Betriebsbewilligung gemäss Art. 25 Abs. 1 E-BEKJ der Austauschplattform Justitia.Swiss durch die BJ ist geplant. Diese umfasst u. a. die Einhaltung von Vorgaben und Richtlinien des Bundes für die Datensicherheit. Die Bundesämter sind verpflichtet, die Vorgaben der Verordnung der Digitalen Transformation und Informatik des Bundes (VDTI) einzuhalten. Ob bzw. inwiefern die VDTI für die Plattform zur Anwendung gelangen soll, war zum Prüfzeitpunkt unklar.

Für die Erarbeitung der vorliegenden Architekturergebnisse kamen eigene Vorgaben und Richtlinien des Projektes zur Anwendung. Nach Aussagen der Verantwortlichen wurde zudem darauf geachtet, sich an Vorgaben und Richtlinien des Bundes anzulehnen. Die Architekturergebnisse wurden zur Umsetzung freigegeben, bspw. das Sicherheitskonzept durch das Projektgremium basierend auf Empfehlungen von externen Experten. Eine Einbindung von Fachexperten der Bundesverwaltung (bspw. für Erarbeitung, Review oder Freigabe von Architekturergebnissen) war lediglich durch den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) gegeben. Der EDÖB sowie eine Vertreterin der kantonalen Datenschutzbeauftragten sind in einem Projektgremium vertreten und werden zu Fragen des Datenschutzes konsultiert. Im Teilprojekt Plattform beraten Experten der Lieferanten auch zu Sicherheitsthemen.

Die Digitale Verwaltung Schweiz (DVS), welche die strategische Steuerung und Koordination der Digitalisierungsaktivitäten von Bund, Kantonen und Gemeinden gestaltet, wird periodisch zum Stand des Projektes informiert. Eine konkrete Einbindung in das Projekt bestand zum Prüfungszeitpunkt nicht.

Beurteilung

Eine Ausdehnung des Architekturmanagements auf Themen der Projektinfrastruktur ist weder üblich noch zielführend. Das Architekturboard sollte mit Fachexperten besetzt werden, welche die Anliegen der relevanten Stakeholder vertreten und eine sichere und zukunftstaugliche Architektur sicherstellen können. Prozesse, Governance und Architekturergebnisse sind auch in Hinblick auf die Übergabe an die ÖRK ausreichend zu detaillieren und zu dokumentieren.

Ob alle relevanten Vorgaben und Richtlinien (auch diejenigen vom E-Justice Obligatorium betroffenen Bundesämter) bei den bisherigen Projektarbeiten berücksichtigt wurden, ist unklar. Somit besteht das Risiko, dass gewisse Stakeholder die Plattform nicht termingerecht nutzen können. Eine verspätete Einführung birgt das Risiko von Mehrausgaben und von Reputationsschäden. Aufgrund der künftigen Nutzung der Plattform durch Bundesämter, läge nahe, die künftige ÖRK mittels Vereinbarung dem Geltungsbereich der VDTI zu unterstellen.

Der bisherige Verzicht auf eine aktive Einbindung der DVS ins Projekt ist nicht nachvollziehbar. Eine Unterstützung des DVS bspw. bei der Bedarfserhebung wäre zielführend. Mit dem gewählten Vorgehen riskiert das Projekt Chancen für Synergien, den Erfahrungsaustausch, sowie letztlich Ressourcenoptimierungen zu verpassen.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesgericht in seiner Funktion als Co-Präsident des Steuerungs-ausschusses, darauf hinzuwirken, dass die geltenden Vorgaben und Richtlinien für das Architekturmanagement unter Berücksichtigung aller vom E-Justice Obligatorium betroffenen Akteure geklärt werden sowie deren Einhaltung sicherzustellen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesgerichts

Die EFK empfiehlt dem Projekt J40, eine vorgaben- und richtlinienkonforme Zielarchitektur sicherstellen. Diese Aussage bleibt unbestimmt. Gemäss Entwurf des Bundesgesetzes über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz (eBEKJ) ist der Bundesrat oder das EJPD für zahlreiche Vorgaben zur technischen Gestaltung der Austauschplattform der Justiz zuständig, namentlich: Art. 19 Abs. 3 eBEKJ: Zuständigkeit für die Anforderungen an die Schnittstellen; Art. 25 eBEKJ: Zuständigkeit für die Betriebsbewilligung; Art. 28 Abs. 3 eBEKJ: Zuständigkeit für die Anforderungen an die Datensicherheit. Somit ist festzustellen, dass die durch das Projekt zu einhaltenden gültigen Vorgaben noch nicht abschliessend definiert sind. Es ist davon auszugehen, dass sich diese sowohl an den allgemein anerkannten Standards als auch den bereits bestehenden gesetzlichen Vorgaben orientieren werden. Diese wurden durch das Projekt bereits umgesetzt. Eine Anpassung kann jederzeit vorgenommen werden.

Somit erweist sich auch diese Empfehlung bereits heute als teilweise umgesetzt.

Stellungnahmen wurden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

5.2 Eine Basis für strategische Steuerung der Weiterentwicklung fehlt

Versuche der Auftraggeberschaft sich für eine übergeordnete Strategie für die Digitalisierung der Schweizer Justiz zu einigen, blieben erfolglos. Umsetzungsleitsätze für die Projektarbeiten wurden im Jahr 2020 verabschiedet und werden laufend nach Bedarf bspw. für die Entwicklung der JAA erweitert. Sie entstanden auf Empfehlung des externen QRM. Dieser Bottom-up-Ansatz soll das Fehlen einer Strategie für die digitale Transformation der Justiz so weit wie möglich kompensieren.

Bis Ende Jahr müssen die Kantone dem Projekt melden, ob sie die JAA einsetzen werden. Für die Bildung einer JAA-Allianz (Interessensgruppe der beteiligten Kantone) muss die finanzielle Tragbarkeit sichergestellt werden, wobei die effektive Nutzerzahl als Basis dient. Es bestehen Vorstellungen einer späteren Integration der allfälligen JAA-Allianz in die ÖRK, wie sie in Art. 5 E-BEKJ vorgesehen ist. Vorübergehend wird für die JAA eine geeignete, technische Betriebslösung gesucht. Die Arbeiten zur Gründung der ÖRK (inkl. Betriebsmodell) für den Betrieb der Plattform sind im Gange. Hierbei dient die bestehende Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung und die gemeinsame Bereitstellung der Polizeitechnik und -informatik in der Schweiz (VPTI) als Grundlage.

Beurteilung

Die Umsetzungsleitlinien dienen als Leitplanken für die Projektarbeit. Sie dienen bspw. als operative Entscheidungshilfe bei der Beschaffung sowie beim Aufbau des Betriebs für die eAkteApp. Sie können aber eine Strategie nicht ersetzen. Die Erarbeitung von Umsetzungsleitsätzen ohne die Grundlage einer Strategie birgt das Risiko von Ineffizienzen sowie einer Zielverfehlung. Während der Projektarbeiten mussten wertvolle Ressourcen für die Zusage der Kantone zur Nutzung der Lösung aufgewendet werden, wobei eine verbindliche Zusage zum Prüfzeitpunkt noch nicht formell gesichert war. Dies erschwert die Beschaffung.

Da die Plattform und die eAkteApp letztlich Bestandteil einer Gesamtlösung sind, drängt sich die Frage nach einer gemeinsamen Betriebsorganisation auf. Eine entsprechende Überprüfung sollte deshalb in Betracht gezogen werden.

6 Projektführung/-steuerung

Das Projekt J40 wird grösstenteils nach der bzw. in Anlehnung an die Projektmanagementmethode Hermes 5.0 des Bundes geführt. Bewusste Ausnahmen bilden etwa die Co-Präsidenschaft des Steuerungsausschusses sowie der Projektausschuss als operatives Steuerungsgremium. Kernelemente der Projekt-Governance sind vereinbart und schriftlich festgehalten – so etwa Rollen, Aufgaben oder die Verantwortung der Gremien.

6.1 Ziele sowie Planungen müssen geschärft werden

Die Teilprojekte Plattform und JAA verfügen jeweils über einen freigegebenen Projektauftrag mit ausformulierten Zielen sowie über ein Budget. Die Ziele des Teilprojektes Transformation sind aus diversen Konzepten abgeleitet und gemäss J40 wird aktuell ein Projektauftrag erstellt. Eine Querfinanzierung durch die technischen Teilprojekte ist gegeben.

Die Detailplanungen der Teilprojekte erfolgen rollend über eine Dauer von zwei Jahren. Die Meilensteine stellen diverse HERMES-Ergebnisse (bspw. Freigabe von Projektphasen) dar. Eine revidierte Kapazitätsplanung wurde im Rahmen des Jahresbudgets im Herbst 2023 erstellt. Die letzte erfolgte im Jahr 2021. Schlüsselaktivitäten der Projektführung sowie Querschnittsdienstleistungen sind über eine kleine Kerngruppe verteilt. Bspw. verantwortet der GPL das interne Risikomanagement, unterstützt beim Stakeholdermanagement, bei Beschaffungen sowie bei Rechtsfragen. Der IT-Architekt verantwortet das Architekturmanagement und vorübergehend die Stellvertretung GPL.

Für Unvorhergesehenes ist in der Planung wenig bis kein Puffer vorhanden. Dies ist v. a. im Teilprojekt JAA gegeben.

Eine Übersicht über die Abhängigkeiten unter den Teilprojekten besteht zum Prüfungszeitpunkt nicht. Gemäss Aussagen von J40 ist eine solche Übersicht in Erarbeitung.

Beurteilung

Der fehlende Projektauftrag beim Teilprojekt Transformation und Planungen der Teilprojekte über die Gesamtdauer des Projektes erschweren die Beurteilung, ob die Rahmenbedingungen für eine zeitgerechte Umsetzung gegeben sind.

Eine geplante Auslastung der Projektressourcen zu 100 %, wie in der revidierten Planung von Herbst 2023 ausgewiesen, ist kritisch. Das Fehlen einer belastbaren Kapazitätsplanung, d. h. der effektiv verfügbaren Kapazitäten (in Stunden oder wenigstens Tagen) führt dazu, dass das Projekt weitgehend in einem reaktiven Modus agiert. Die Projektmitarbeitenden müssen gleichzeitig mehrere Schlüsselrollen wahrnehmen, kurzfristig Zusatzaufgaben übernehmen und unter hohem Zeitdruck agieren. Das Risiko, dass wichtige Aufgaben gar nicht oder nicht mit der notwendigen Aufmerksamkeit erledigt werden, wird immer grösser.

Der kritische Pfad des Projektes, also welche Aufgaben bis wann erledigt werden müssen um einen termingerechten Abschluss des Projekts sicherzustellen, mitsamt Abhängigkeiten, ist nicht erkennbar. Dies erschwert eine proaktive Projektsteuerung sowie -führung. Unvermeidbare Verzögerungen sowie Mehraufwände können in der Folge entstehen. Der kritische Pfad lässt sich in Form einer Roadmap einfach darstellen.

Die Roadmap sollte sämtliche Hauptmeilensteine der Teilprojekte sowie der Rechtssetzung umfassen. Die Gesamtplanung muss stets aktualisiert gehalten und mit der Roadmap

abgestimmt werden. Der Fortschritt muss zudem objektiv gemessen werden können. Die Kapazitätsplanung ist regelmässig zu überprüfen.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem Bundesgericht in seiner Funktion als Co-Präsident des Steuerungsausschusses, darauf hinzuwirken, dass eine Roadmap mit allen Hauptmeilensteinen des Projekts erstellt wird. Für alle Teilprojekte ist zudem eine Planung über die gesamte Projektdauer zu erstellen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesgerichts

Aufgrund des Projektfortschrittes war es im Prüfzeitpunkt (bis 8. September 2023) weder möglich noch zweckdienlich, eine Roadmap mit allen Hauptmeilensteinen und eine Planung über die gesamte Projektdauer, die über eine Grobplanung hinaus ging, zu erstellen. Aufgrund der seitherigen Entwicklungen kann diese Arbeit nun in Angriff genommen werden, was im Rahmen des Projekts bereits vorgesehen war.

Diese Empfehlung sollte somit im Projekt J40 nun vollumfänglich umgesetzt werden.

6.2 Das Changemanagement muss operationalisiert werden

Im Projektmanagementplan ist zwar ein Change-Management-Prozess dokumentiert, eine formelle Operationalisierung für die Plattform hat jedoch noch nicht stattgefunden. Identifizierte Changes, welche für die Weiterentwicklung relevant sind, wurden daher noch nicht systematisch erfasst. Für die eAkteApp hingegen sind Changes bereits festgehalten. Der Betrieb und die Weiterentwicklung der Plattform wird im Verantwortungsbereich des ÖRK liegen. Im Falle der eAkteApp, zumindest vorübergehend, bei der JAA-Allianz.

Mit der Übergabe an den Betrieb gibt das Projekt die Verantwortung für das Changemanagement weiter.

Beurteilung

Die fehlende Operationalisierung des Change-Management-Prozesses für die Plattform gefährdet eine zielführende Weiterentwicklung der Zielarchitektur. Zusätzlich zum Architekturmanagement bildet das Changemanagement eine wichtige Grundlage für den Betrieb. Eine ordentliche Überführung dessen vom Projekt hin zum Betrieb muss sichergestellt werden. Ansonsten besteht das Risiko, dass wichtige Grundlagen- sowie Steuerungsinformationen verloren gehen.

Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesgericht in seiner Funktion als Co-Präsident des Steuerungsausschusses, auf die Umsetzung eines Changemanagements für die Plattform hinzuwirken. Hierbei ist insbesondere ein für das Projekt sowie für den Betrieb geeignetes Gefäss zu etablieren, um die Weiterentwicklung der Zielarchitektur sicherzustellen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesgerichts

Das Teilprojekt Plattform befindet sich gegenwärtig am Ende der Entwicklung und des Aufbaus der Betriebsinfrastruktur. Diese Arbeiten beruhen auf Anforderungen, die in der WTO

Ausschreibung der Plattform beschrieben waren. Bisher bestand kein besonderer Bedarf an einem formalisiertem Changemanagement. Mit dem Start der Pilot-Phase ab anfangs des 2. Quartals 2024 werden neue Wünsche und Anforderungen an die Plattform von den Nutzern aufgebracht werden. Es ist vorgesehen, diese in angemessenen Gefässen aufzunehmen, deren Aufwand und Nutzen zu evaluieren und anschliessend eine Priorisierung für die Umsetzung vorzunehmen.

Diese Empfehlung sollte somit im Projekt J40 nun vollumfänglich umgesetzt werden.

6.3 Das Risikomanagement ist zentral und betrifft alle

Es stehen den Teilprojekten keine Vorgaben und Richtlinien für das interne Risikomanagement zur Verfügung. Zudem führen nicht alle Teilprojekte ein eigenes Risikoinventar. Einige für das Projekt zentrale Risiken (bspw. Akzeptanz JAA durch die Kantone) wurden verhältnismässig spät erkannt und erfasst.

Die Sicherheitsrisiken des Projektes werden in einem separaten Inventar, d. h. als Bestandteil des ISDS-Konzeptes und werden durch den CISO bewirtschaftet. Eine konsolidierte Risikosicht des Projektes ist nicht vorhanden, obwohl diese bereits im Frühling 2023 zur Erstellung vom externen QRM empfohlen worden ist. Die Projektrisiken werden falls überhaupt anlässlich der zweiwöchentlich stattfindenden Projektmeetings besprochen. Ein Review findet stets vorgängig zu den Projektausschuss- sowie Steuerungsausschusssitzungen einmal pro Quartal statt.

Zu Steuerungszwecken kommen die Statusberichte sowie die halbjährlichen Berichte des externen QRMs zur Anwendung. Die Qualität der Statusberichte wurde von den Co-Präsidenten mehrmals bemängelt. Massnahmen wurden bereits eingeleitet. Die Fokusthemen des externen QRM werden in Absprache mit den Co-Präsidenten bestimmt. Der GPL wird konsultiert, wobei die notwendige Unabhängigkeit sichergestellt wird. Ein Tracking der Empfehlungsumsetzung durch den externen QRM findet statt.

Beurteilung

Das interne Risikomanagement weist mehrere Schwachstellen auf:

- Fehlende Vorgaben und Richtlinien für die Teilprojekte verhindern ein gemeinsames Verständnis der Aufgabenstellung des internen Risikomanagements. Eine einheitliche Risikoerfassung und -bewirtschaftung sowie eine rechtzeitige Risikoidentifikation werden erschwert. Dies gefährdet ein effektives Projektmanagement und -controlling.
- Der Prozess der Identifikation von Risiken muss auf allen Stufen aktiv gelebt werden. Werden Risiken erst dann erfasst, wenn eine Manifestierung als sehr wahrscheinlich gilt, fehlt dem Projekt die notwendige Zeit zur Definition und Umsetzung von geeigneten Massnahmen.
- Es sollte zwischen Projekt- und Teilprojektrisiken unterschieden werden. Die Inventare sind entsprechend getrennt zu bewirtschaften. Die Umkategorisierung eines Teilprojektrisikos zu einem Projektrisiko muss stets in Absprache zwischen dem GPL und Teilprojektleiter stattfinden.
- Eine regelmässige Teilnahme aller Mitverantwortlichen an der Einschätzung der Risikolage ist unerlässlich.

- Das Projekt-Risikoinventar muss stets sämtliche Aspekte des Projektes umfassen, d. h. auch Aspekte der Sicherheit, sowie als fixer Bestandteil der Projektmeetings besprochen werden.

Für eine regelmässige Bewirtschaftung sowie eine Nachvollziehbarkeit der Entwicklung der Risikosicht muss gesorgt und die durch den externen QRM empfohlenen Massnahmen sollten zeitnah umgesetzt werden.

Es muss sich noch zeigen, ob die gewünschte Qualitätssteigerung der Statusberichte mit den eingeleiteten Massnahmen erzielt werden kann.

Empfehlung 6 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesgericht in seiner Funktion als Co-Präsident des Steuerungsausschusses, darauf hinzuwirken, dass ein umfassendes und auf einheitlichen Vorgaben und Richtlinien basierendes Risikomanagement für das Projekt etabliert wird.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme des Bundesgerichts

Das Management der Risiken ist eine essentielle Tätigkeit der Leitungsgremien des Projekts. Aus diesem Grund hat der Steuerungsausschuss seit Beginn des Projekts die Risiken durch einen externen Qualitäts- und Risikomanager überprüfen lassen. Auf Stufe der Projektleitung wurde ein Verbesserungspotential in der Aufnahme und der Bewirtschaftung der Projektrisiken festgestellt und entsprechende Massnahmen im Rahmen des Projekts eingeleitet.

Somit erweist sich auch diese Empfehlung bereits heute als teilweise umgesetzt.

Stellungnahmen wurden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

6.4 Die Qualitätssicherung ist weiter zu stärken

Der Qualitätssicherungsprozess ist in Form eines RACI-Modells (Responsible, Accountable, Consulted and Informed) im Projektmanagementplan dargestellt. Die aufgeführten Kompetenzen, Verantwortungen usw., sind nicht überall HERMES-konform. Bspw. muss die Schutzbedarfsanalyse (Schuban) gemäss HERMES vom Geschäftsprozessverantwortlichen sowie Auftraggeber genehmigt werden. Im RACI-Modell stehen an dieser Stelle Architekturbüro sowie Projektausschuss.

Die Genehmigung der Schutzbedarfsanalyse der Plattform fand durch die GPL statt. Hier fehlt die Unterschrift. Die Rolle des Qualitätsmanagers wurde zum Prüfungszeitpunkt ad interim vom GPL besetzt. Die Doppelrolle des Genehmigers sowie QS-Verantwortlichen ist nicht konform zu HERMES.

Beurteilung

Der internen Qualitätssicherung wird eine zu tiefe Priorität beigemessen. Auch bei knapper personeller Ressourcierung ist der Qualitätssicherung die notwendige Beachtung zu schenken.

Eine Darstellung des QS-Prozesses in Form eines RACI-Modells erlaubt keine ganzheitliche Abbildung dieses Prozesses. Ein eindeutiges Mapping der Projektergebnisse zu den RACI-Einträgen ist nicht immer möglich.

Eine HERMES-konforme Genehmigung wichtiger Projektergebnisse ist nicht überall gegeben. Ein Architekturboard sollte nicht die QS-Verantwortung eines Geschäftsprozessverantwortlichen bzw. des Auftraggebenden übernehmen. Die QS-Freigabe ist stets per Unterschrift zu bestätigen. Eine Missachtung der Governance und / oder unzureichende Qualitätsprüfung der Projektergebnisse kann zu Fehlentscheidungen, Sicherheitslücken sowie zu einer verminderten Akzeptanz bei den Endnutzern führen. Die EFK erwartet, dass die ad interim vom GPL besetzte Rolle des Qualitätsmanagers baldmöglichst durch eine kompetente Besetzung abgelöst wird.

Die Berichte der externen QRMs leisten einen wichtigen Beitrag zur Projektsteuerung. Eine Beauftragung des externen QRMs mit einer Prüfung des internen Risikomanagements sowie den Qualitätssicherungsprozesses wäre zielführend.

Die EFK verzichtet auf eine Empfehlung, zumal der Handlungsbedarf aufseiten J40 erkannt wurde und eine Verbesserung der Qualitätssicherung mit Unterstützung des externen QRMs als gangbarer Weg erachtet wird.

Anhang 1: Masterplan Projekt Justitia 4.0

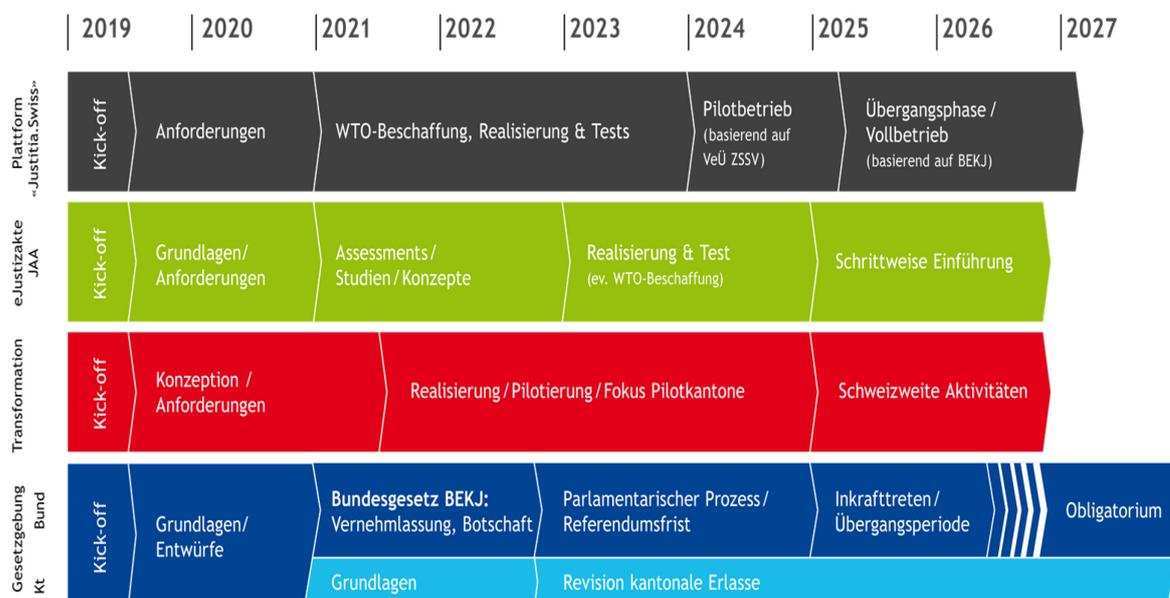


Abbildung 2: Masterplan Projekt J40 – Stand Juni 2022 (Quelle Confluence J40)

Anhang 2: Projektorganigramm Justitia 4.0

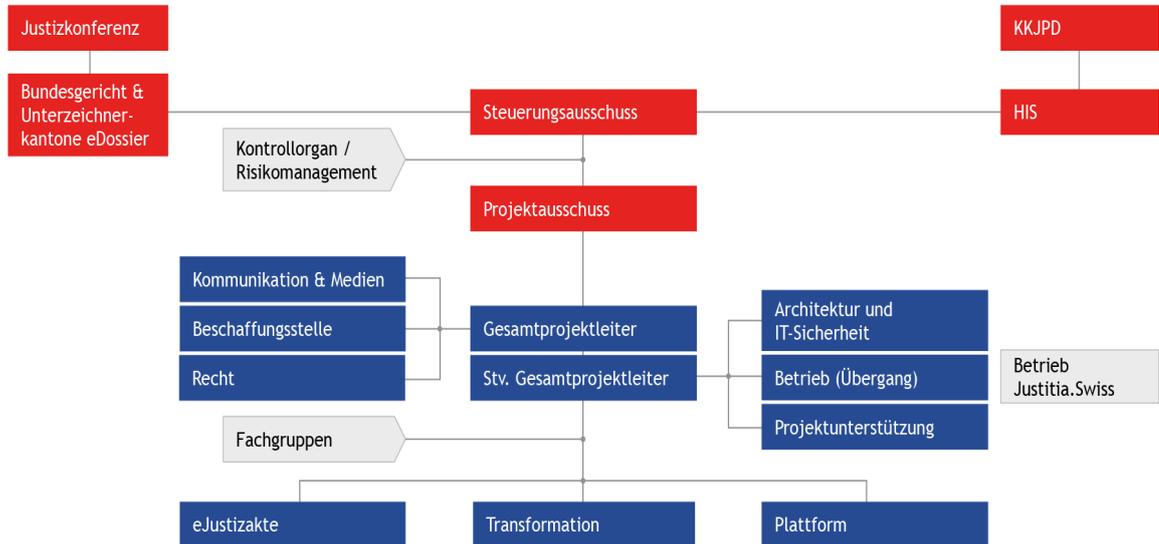


Abbildung 3: Projektorganigramm J40 (Quelle Confluence J40)

Anhang 3: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

Vernehmlassungsverfahren. Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ), BBl 2020 8915

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV), SR 101

Bundesgesetz über die Archivierung BGA und die spezifischen Reglemente, SR 152.1

Verordnung über die Koordination der digitalen Transformation und die IKT-Lenkung in der Bundesverwaltung (VDTI), SR 172.010.58

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB), SR 172.056.1

Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB), SR 172.056.11

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB), SR 210

Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG), SR 235.1

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (FKG), SR 614.0

Parlamentarische Vorstösse

12.4139 – Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs, Motion eingereicht von Pirmin Bischof, 12.12.2012

20.3419 – Bewahrung der demokratischen Rechte und Stärkung der digitalen Einsatzbereitschaft, Motion eingereicht von Beat Rieder, 6.5.2020

21.7201 – Vernehmlassung Plattform Justitia versus WTO-Ausschreibung, Frage eingereicht von Jörg Mäder, 3.3.2021

21.7677 – Ausschreibung der «Justitia.Swiss», Frage eingereicht von Jörg Mäder, 14.9.2021

21.7678 – Open Source bei «Justitia.Swiss», Frage eingereicht von Jörg Mäder, 20.9.2021

Botschaften

23.022 – Botschaft zum Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz, BBl 2023 679

Anzupassende Rechtstexte (aufgrund BEKJ)

Entwurf Bundesgesetz über die Plattform für die elektronische Kommunikation in der Justiz (BEKJ), BBL 2023 680

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration AIG, SR 142.20

Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), SR 172.021

Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG), SR 173.110

Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (VGG), SR 173.32

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB), SR 210

Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO), SR 272

Bundesgesetz über den Schutz von Marken und Herkunftsangaben (MSchG), SR 232.11

Bundesgesetz über den Schutz von Design (DesG), SR 232.12

Bundesgesetz über die Erfindungspatente (PatG), SR 232.14

Bundesgesetz über den Bundeszivilprozess, SR 273

Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG), SR 281.1

Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO), SR 312.0

Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG), SR 312.2

Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (OHG), SR 312.5

Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR), SR 313.0

Militärstrafprozess (MStP), SR 322.1

Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG), SR 351.1

Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (BGFA), SR 935.61

Bundesgesetz über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (ZertES), SR 943.03

Bundesgesetz über die Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung (GwG), SR 955.0

Verordnung über die Erstellung elektronischer öffentlicher Urkunden und elektronischer Beglaubigungen (EÖBV), SR 211.435.1

Anhang 4: Abkürzungen

BA	Bundesanwaltschaft
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BEKJ	Bundesgesetz über die Plattformen für die elektronische Kommunikation in der Justiz
BGer	Bundesgericht
BJ	Bundesamt für Justiz
DVS	Digitale Verwaltung Schweiz
eAE	Elektronische Akteneinsicht
eAkte	Elektronische Akte
eAkteEinsicht	Einsicht in die elektronische Akte mittels der Plattform Justitia.Swiss
eCH-Standard	Nationaler E-Government-Standard
eDossier	Elektronisches Gerichtsossier (Masterdossier)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
eID	Digitale Identität gemäss E-ID-Gesetz
ERV	Elektronischer Rechtsverkehr
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
Ext. QRM	Externes Qualitäts- und Risikomanagement
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
GPL	Gesamtprojektleitung
HIS	Harmonisierung der Informatik der Strafjustiz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
JAA	eJustizakte Applikation

KKJPD	Verein Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
ÖRK	Öffentlich-Rechtliche Körperschaft gem. Art. 3 E-BEKJ
PTI	Polizeitechnik und Informatik Schweiz
V-DTI	Verordnung der Digitalen Transformation und Informatik des Bundes

Anhang 5: Glossar

eJus2020	Ursprüngliche Bezeichnung des Projekts Justitia 4.0
e-Justice	Unter E-Justice werden die Teilbereiche elektronischer Rechtsverkehr, elektronische Aktenführung, elektronische Akteneinsicht und elektronische Archivierung verstanden.
E-Justice Obligatorium	Obligatorium zur Nutzung von E-Justice im Bereich der Zivil-, Straf- und Verwaltungsgerichte sowie der Strafverfolgungsbehörden
Geschäftsarchitektur	Eine Geschäftsarchitektur erläutert das Betriebsmodell, die Organisation, die Betriebspraktiken und den Informationsfluss. Wichtig sind zudem die Produkte und Dienstleistungen.
HERMES	eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode. HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.
Identity Provider	Anbieter von elektronischen Identitätsdienstleistungen
JAA-Allianz	Organisatorisches Gefäss zur gemeinsamen Realisierung sowie Bereitstellung der eAkteApp JAA
Justitia.Swiss	Zentrale Plattform für den schweizerischen elektronischen Rechtsverkehr
Metadaten	Metadaten sind strukturierte Daten, die Informationen über Merkmale anderer Daten enthalten.
Mitarbeiterpool	Mittels Ausschreibung beschaffte externe Projektressourcen
Plattform	Up- und Download-Plattform ohne Volumenbeschränkungen
Professionelle Anwender	Richter, nebenamtliche Richter, Staatsanwälte, Anwälte, Dritte (bspw. Gutachter)
Programm HIS	Die angebotenen Services des Programms HIS haben zum Ziel, die Informatikstandards laufend weiterzuentwickeln und den Daten- und Dokumentenfluss zwischen den Akteuren der Strafjustizkette sicherzustellen. Soweit diese nicht vom BEKJ abgedeckt sind.
Projekt eDossier	Projekt des Bundesgerichts zur Digitalisierung der Verfahrensakte
PTI-Vereinbarung	Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Harmonisierung und die gemeinsame Bereitstellung der

	Polizeitechnik und -informatik in der Schweiz (VPTI)
Sandbox	Isolierte Testumgebung
Stammorganisation	Die Stammorganisationen sind die Organisationen der Zielgruppen (Gerichte, Staatsanwaltschaften, Anwaltschaft, Justizdirektionen und Justizvollzugsbehörden), wo die Endnutzer angestellt sind.
Top-Score-Leitsätze	Vom Projekt priorisierte Umsetzungsleitsätze für die Projektarbeiten

Anhang 6: Prüfmodell Digitale Transformation

Eine digitale Transformation bezeichnet einen fortlaufenden, durch digitale Technologien oder darauf beruhenden Kundenerwartungen ausgelösten Veränderungsprozess in Organisationen, Verwaltungseinheiten oder Unternehmen, der mittels Digitalisierungsvorhaben unterstützt wird. Digitalisierungsvorhaben (digitale Transformationsprojekte) haben zum Ziel, digitalisierte und sichere Prozesse zu schaffen und Bürgern, Kunden, Mitarbeitenden und Unternehmen medienbruchfreie und moderne Services zur Verfügung zu stellen. Das Prüfziel der EFK zielt auf die «End-to-end»-Betrachtung von Digitalisierungsvorhaben ab. Dazu wird das DigiTrans-Modell EFK mit 19 Kriterien und 52 Indikatoren angewendet, um die Prüffragen zu beantworten und die Hauptrisiken zu erfassen.



Abbildung 4: Die fünf Dimensionen des Prüfmodells der digitalen Transformation (Quelle: EFK)

Kunde*	Strategie	Technologie	Betrieb	Organisation & Kultur
<p>1.1 Kundenbedürfnisse Kundenbedürfnisse sind nicht bekannt und/oder werden nicht berücksichtigt</p> <p>1.2 Kundensegmentierung Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Bedürfnissen von Kundengruppen/-segmenten werden nicht berücksichtigt</p> <p>1.3 Kundenerlebnis Das Kunden-/Nutzerlebnis ist nicht konsistent und durchgängig konzipiert</p>	<p>2.1 Gesetzliche Grundlagen Gesetzliche Anpassungsbedarfe werden unzureichend adressiert</p> <p>2.2 Stakeholder Management (Potentielle) Partner und Kunden werden unzureichend berücksichtigt</p> <p>2.3 Strategisches Management Eine übergreifende Strategie und Planung ist nicht vorhanden</p> <p>2.4 Finanzen & Investitionen Ein klarer Budgetrahmen und KPIs zur Evaluation sind nicht definiert</p>	<p>3.1 Architektur & Applikationen Es ist keine übergreifende IT-Architektur und -Roadmap definiert</p> <p>3.2 Daten & Analytics Daten werden nicht systematisch erfasst, analysiert und notwendige Technologie bereitgestellt</p> <p>3.3 Implementierung Es gibt keine klare Governancestruktur und Planung zur Implementierung</p> <p>3.4 Sicherheit Die Sicherheit (Cyber Security) ist nicht angemessen berücksichtigt</p>	<p>4.1 Agiles Management Die Verantwortlichen können nicht rasch genug auf neue Anforderungen reagieren</p> <p>4.2 Prozess Management Prozesse entsprechen nicht den Anforderungen und sind schwer anzupassen</p> <p>4.3 Standards & Governance Es fehlen eine klare Governance sowie Richtlinien und Standards</p> <p>4.4 Semantische Interoperabilität Daten werden je nach Kontext unterschiedlich interpretiert, was die Zusammenarbeit über Systeme hinweg erschwert oder verunmöglicht</p>	<p>5.1 Organisationskultur Die Organisationskultur ist passiv und ängstlich und hemmt so die digitale Transformation</p> <p>5.2 Leadership & Governance Die Leader engagieren sich ungenügend für das Vorhaben</p> <p>5.3 Befähigung Mitarbeitende werden unzureichend ausgebildet und befähigt im Hinblick auf das Vorhaben</p> <p>5.4 Talent Management Das Vorhaben ist personell unzureichend mit (Fach)experten und Talenten besetzt</p>

*Kunden umfassen sowohl interne als auch externe Partner und Stakeholder

Abbildung 5: Die 19 Kriterien des Prüfmodells als Risiko formuliert (Quelle: EFK)

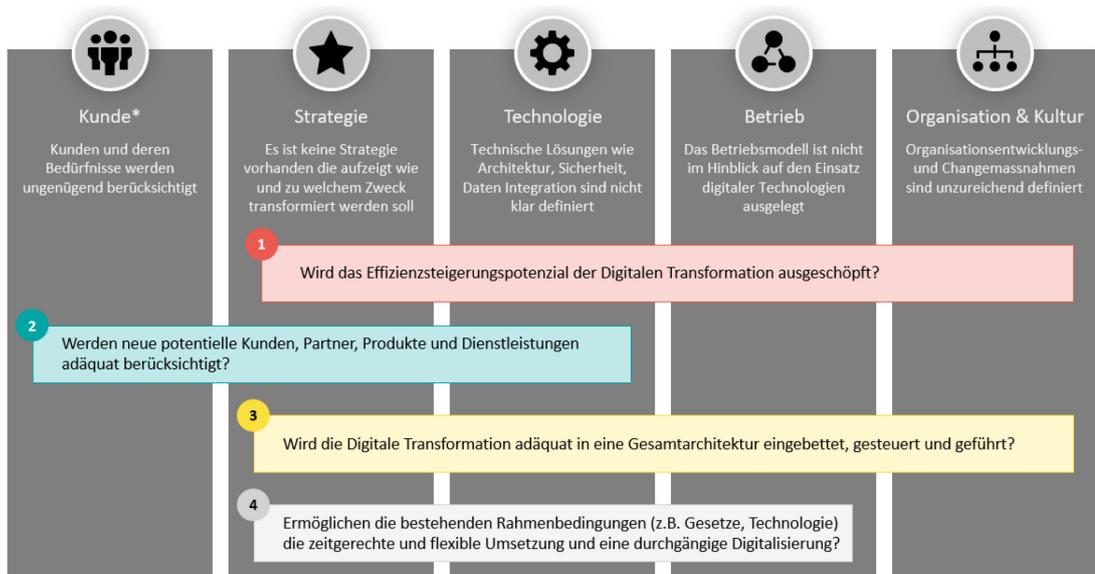


Abbildung 6: Die vier Prüffragen erfassen die Hauptrisiken entlang der Dimensionen. (Quelle: EFK)

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten bspw. 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).