

Bericht Qualitäts- und Risikomanagement Justitia 4.0

1. Trimester 2020

Qualitäts- und Risikomanager: [REDACTED] CSP AG

Version 1.0 vom 13. Januar 2020

CSP AG
Competence Solutions Projects
Teufener Strasse 5
CH-9000 St.Gallen
Tel. +41 (0)71 231 10 60

CSP AG
Competence Solutions Projects
Storchengässchen 6
CH-3011 Bern
Tel. +41 (0)31 350 10 31



für Ihren Projekterfolg

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	3
2	Projektstatus	4
2.1	Leistungsfortschritt (Zielerreichung)	4
2.2	Qualität (vereinbarte und erwartete Ergebnisqualität)	5
2.3	Termine	6
2.4	Aufwand & Kosten	6
3	Risiken	7
3.1	Projektabwicklungsrisiken (bottom Up)	7
3.2	Projektrisiken (Top Down)	9
3.2.1	Auswirkung auf den Leistungsfortschritt	10
3.2.2	Auswirkung auf die Qualität	12
3.2.3	Terminliche Auswirkung	14
3.2.4	Auswirkung auf Aufwand & Kosten	14
4	Stellungnahmen	15
4.1	Stellungnahmen zu Empfehlungen	15
4.2	Stellungnahmen zu Anregungen	17
5	Anhang	18
5.1	Ampelfarben Qualitäts- und Risikomanagement (QRM) für Projektstatus	18
5.2	Grundsätze bei Risikoeinschätzung	18

Hinweise

Der Qualitäts- und Risikomanager hat seine Arbeit im November 2019 aufgenommen. Der vorliegende Bericht ist der erste Qualitäts- und Risikomanagement (QRM) Bericht. Er beinhaltet eine Beurteilung des Projekts aus externer Sicht. Der Bericht konzentriert sich in dieser Periode auf die aktuelle Risikosituation.

Das QRM orientiert sich am Qualitäts- und Risikomanagementkonzept v1.0 vom 26. November 2019. Die Basis für den aktuellen Bericht bilden mehrere Projektstandgespräche mit dem Projektleiterteam, Besprechungen mit dem Co-Präsidenten Stufen Steuerungsausschuss und Projektausschuss, Projektstatusreports, Protokolle des Steuerungsausschusses und des Projektausschusses, sowie der zum Berichtszeitpunkt aktuellen Projektmanagementplan auf der Projektablage.



Die im Bericht abgegebenen Empfehlungen sind mit diesem Symbol gekennzeichnet und mit der Zahl «x» nummeriert. Die zusammengefasste Liste aller Empfehlungen befindet sich im Anhang.

1 Management Summary

Justitia ist nicht nur infolge der technischen Komplexität der angestrebten Lösung ein herausforderndes Informatikprojekt, sondern durch die Involvement vieler Stakeholdergruppen über Staatsebenen (Bund, mehrere Kantone) und die Tangierung aller Staatsgewalten (Gerichte, Exekutive, Legislative) im besonderen Masse ein anspruchsvolles Organisationsprojekt.

Der vorliegende, initiale Qualitäts- und Risikomanagement-Bericht legt den Fokus auf die Risikobeurteilung (Kapitel 3). Der QRM hat infolgedessen den Projektstatus (Kapitel 2) aus Priorisierungsgründen nur punktuell gewürdigt.

Die Projektleitung zeigt zusammengefasst eine sehr angespannte Risikosituation auf, weshalb der QRM diese insgesamt als kritisch einschätzt. Die Risiken beim Leistungsfortschritt (Gefährdung von Projektzielen und -ergebnissen als Ganzes oder in Teilen), sowie die Qualitätsrisiken (Gefährdung von Qualitätsvorgaben oder -erwartungen an Lieferergebnisse) wirken sich zur Zeit besonders negativ auf den Projekterfolg aus.

Der QRM erachtet den Projektausschuss infolge seiner Grösse und Besetzung nicht als das geeignete Gremium, um rasch wirksame Entscheide zur Reduktion der vordringlichsten Risiken rasch fällen zu können und empfiehlt, Massnahmenentscheide und Wirkungsmessung künftig in einem kleineren Gremium (z.B. bestehend aus Co-Präsidium und Gesamtprojektleitung) durchzuführen.

Der Scope des Projektes, wie auch der Projektauftrag sind unklar. Zudem bestehen offensichtliche Differenzen zur Art der Aufgabenerfüllung zwischen der Projektleitung und dem Projektausschuss, was das Vertrauensverhältnis zueinander infrage stellt. Solange Scope und Auftrag nicht geklärt und die Differenzen nicht bereinigt sind, wird es nicht möglich sein, das System so zu beschreiben, dass dieses ausgeschrieben, beschafft und betrieben werden kann. Die Projektziele würden nicht erreicht und das Projekt bliebe erfolglos. Der QRM erachtet diese Unklarheiten zur Zeit als Hauptverursacher für verschiedene hoch eingeschätzte Risiken, welche den Erfolg des Projektes gefährden. Er empfiehlt der Projektleitung, sowie dem Projekt- und Steuerungsausschuss, den Auftrag und den Scope des Projekts im Kreis Co-Präsidien und Projektleitung prioritär zu klären, sowie die bestehenden Differenzen zu bereinigen.

Um den Projektausschuss zeitlich, wie auch inhaltlich entlasten zu können, empfiehlt der QRM vor der Tagung des Projektausschusses ein Vorgespräch mit der Projektleitung und den Co-Präsidien des Projektausschusses durchzuführen, um damit Vertrauen zwischen Projektleitung und -ausschuss zu bilden, sowie die Entscheid-Effizienz zu steigern.

2 Projektstatus

Nachfolgende Tabelle zeigt die Statureinschätzungen der Projektleitung und des QRM per Ende November. Basis für die Einschätzung bildete der Projektstatusbericht PA06, Beilage 13 zur Sitzung des Projektausschusses vom 28.11.2019, sowie verschiedene Gespräche mit der Projektleitung.

Dimension ¹	Projektleitung	QRM ²	Vgl. Vorperiode (QRM) ³
Leistungsfortschritt	Grün	Grün	–
Termine	Gelb	Gelb	–
Aufwand & Kosten	Gelb	Grün	–
Qualität	Grün	Gelb	–

2.1 Leistungsfortschritt (Zielerreichung)

Das Projekt befindet sich in der Phase Konzept und orientiert sich nach wie vor am folgenden Masterplan:

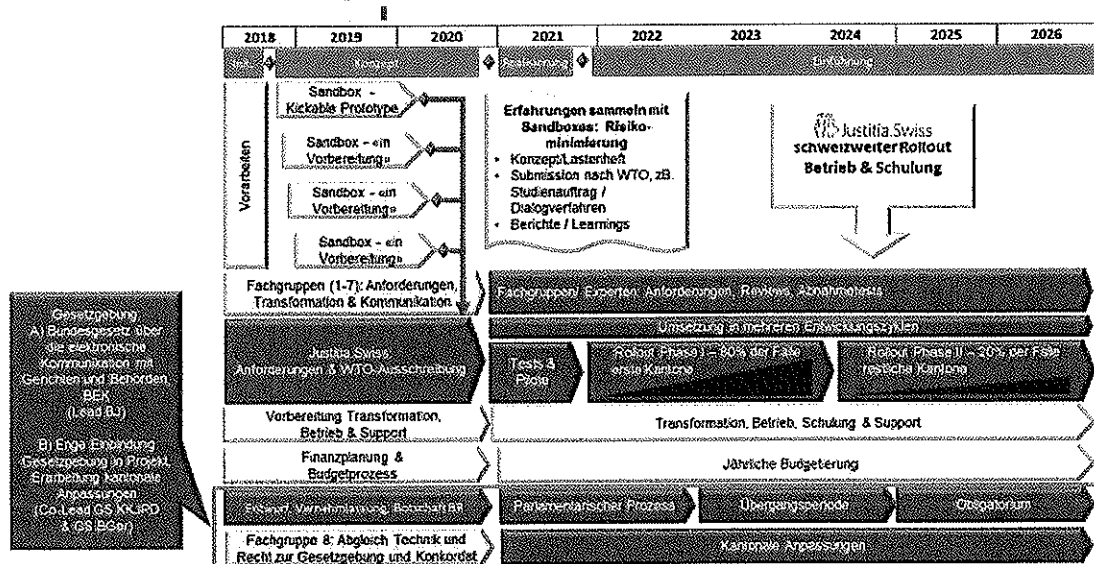


Abbildung 1: Aktueller Masterplan Justitia 4.0

Mit der Genehmigung der letzten zwei Sandboxes (FR und SG) durch den Projektausschuss vom 28.11.19 wurde ein funktional genügender Abdeckungsgrad zu der zu beschaffenden Gesamtlösung erreicht. Dieser Abdeckungsgrad ermöglicht es der Projektleitung, relevante Aspekte des für Justitia vorgesehenen Funktionsumfangs zu testen und die Erkenntnisse dar-

1 Die aufgeführten Dimensionen weichen von jenen der Projektleitung (Gesamtbeurteilung, Termin, Kosten, Personalaufwand, Ergebnisse, Projektziele) bewusst leicht ab, um die Unabhängigkeit, der durch den QRM vorgenommenen Beurteilung wahren zu können.

2 Der QRM orientiert sich bei der Ampelsetzung an den Statusregeln gem. Anhang

3 ↘ schlechter ⇒ gut ↗ besser

aus als Anforderungen in die geplante Ausschreibung einfließen zu lassen.

Die von der Projektleitung beantragten Stellen eines Kommunikations- und Medienbeauftragten, eines IT-Architekten und eines Business Analysten wurden bewilligt und können ausgeschrieben werden.

Der Vorentwurf des Bundesgesetzes über die elektronische Kommunikation in der Justiz ist bereinigt. Aufgrund des diesbezüglichen Dissens zwischen dem Bundesamt für Justiz und dem Bundesgericht steht die Verordnungs-kompetenz noch offen. Die interne Ämterkonsultation ist anfangs nächsten Jahres vorgesehen, die Vernehmlassung Mitte 2020.

2.2 Qualität (vereinbarte und erwartete Ergebnisqualität)

Die Ablage auf Confluence ist umfassend und zweckmässig in verschiedene Bereiche aufgeteilt, damit verschiedene am Projekt beteiligte Anspruchsgruppen ihre Aufgaben wahrnehmen und ihre Interessen einbringen können. Confluence ermöglicht die Kollaboration und Partizipation unter einer grossen Menge von Teilnehmern.

Zur Beurteilung der Projektqualität hat sich der QRM aus Prioritätsgründen lediglich auf die Prüfung der Ergebnisqualität von Lieferobjekten konzentriert⁴.

Der Projektmanagementplan⁵ (HERMES: «dient als einheitliche Handlungsgrundlage für alle Projektbeteiligten») wird durch die Projektleitung regelmässig nachgeführt. Obwohl die Genehmigung in der Revisions- und Genehmigungskontrolle nicht ersichtlich ist (was sie sein sollte), geht der QRM davon aus, dass der Projektmanagementplan zum Zeitpunkt der Freigabe Phase Konzept durch den Projektausschuss genehmigt wurde.

Im Kapitel 6 des Projektmanagementplans ist das Verfahren zur Prüfung von Lieferobjekten für den QRM nachvollziehbar und zweckmässig beschrieben. Der im Unterkapitel 3 (Planung der Reviews) aufgeführte Qualitätsmanagement-Plan enthält die genehmigten Lieferobjekte (Status «Accepted»). Geplante Lieferobjekte hat der QRM nur in einzelnen Aufträgen an Fachgruppen gefunden. Eine zentrale Übersicht geplanter Lieferobjekte mit Planterminen scheint nicht vorhanden.



Der QRM empfiehlt nicht nur die geprüften, sondern auch alle in der aktuellen Projektphase geplanten und für die Projektleitung relevanten Lieferobjekte in einer zentralen Übersicht (zum Beispiel im aktuellen Qualitätsmanagement-Plan) zu führen, um die Ergebnisplanung zu erleichtern, mögliche Abhängigkeiten besser zu erkennen, die Statusberichterstattung zu konkretisieren und die Nachvollziehbarkeit von Projektänderungen sicherstellen zu können.

4 QRM Konzept Kapitel 2.2, Verantwortungsbereich 4 (Programm- und Projektergebnisse aus qualitativer Sicht)

5 <https://wiki.justitia40.ch/x/LIh0>

2.3 Termine

Der QRM teilt die (gelbe) Statureinschätzung der Projektleitung. Mit Blick auf den momentanen Leistungsfortschritt und die Qualität der Ergebnisplanung erachtet der QRM es zur Zeit als herausfordernd, den Beschaffungsgegenstand festzulegen und die Ausschreibungsunterlagen noch früh genug zu erstellen, damit am Ziel, die erste notwendige WTO-Ausschreibung im Jahre 2020 durchzuführen, festgehalten werden kann.

Die Projektleitung überarbeitet zur Zeit die Projekt-, Termin und Ergebnisplanung und wird diese dem Projektausschuss vorlegen. Der QRM verzichtet deshalb an dieser Stelle auf eine Empfehlung.

2.4 Aufwand & Kosten

Der QRM teilt die (gelbe) Statureinschätzung der Projektleitung nur bedingt. Gemäss Projektauftrag wird der Mittelbedarf aufgrund einer Schätzung der Projektkosten, die während der ganzen Projektdauer laufend verfeinert wird, festgelegt⁶. Konkret genehmigt der Projektausschuss das Budget des Folgejahres auf Antrag der Projektleitung.

Der Status der Kosten schätzt der QRM momentan als grün ein. Das Jahr 2019 wird unter Budget abgeschlossen werden können und der Kreditrahmen für das Folgejahr wurde in der Sitzung des Projektausschusses vom 11.10.19 genehmigt bzw. an der Sitzung vom 28.11.19 bestätigt. Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass sich die aktuelle Überarbeitung der Projektplanung nicht nur auf die Termine, sondern auch auf Aufwand & Kosten auswirken wird. Ebenfalls sind eine klare und einheitliche Definition bezüglich Scope, Auftrag und Abgrenzung zwingend nötig, damit Aufwand und Kosten im Rahmen bleiben.

3 Risiken

3.1 Projektabwicklungsrisiken (bottom Up)

Gemäss HERMES ist die Projektleitung für die Führung des Qualitäts- und Risikomanagements verantwortlich.

Die von der Projektleitung geführte Risikoliste wird im jeweiligen Projektstatusbericht zuhänden Projektausschuss und Steuerungsausschuss abgebildet. Sie ist einfach und zweckmässig. Aktuelle Massnahmen werden regelmässig nachgeführt. Sie werden im Rahmen des Standardtraktandums «Projektstatus» jeweils besprochen.

Die nachfolgende Abbildung ist eine grafische Repräsentation der von der Projektleitung geführten Risiken. Der QRM hat die Beschreibung verschiedener Risiken leicht umformuliert, damit die Wirkung der entsprechenden Risiken klarer erkennbar ist. Er regt an, diese Art der Risikoformulierung zu übernehmen.

Die grau hinterlegten Risiken (R1, R4 und R11) stehen aus Sicht der Projektleitung in der Verantwortung des Projekt- bzw. Steuerungsausschusses, wogegen sich für die restlichen Risiken die Projektleitung in der Verantwortung sieht. Die Pfeile bei den Risiken zeigen die Tendenz gegenüber der letzten Berichtsperiode auf.

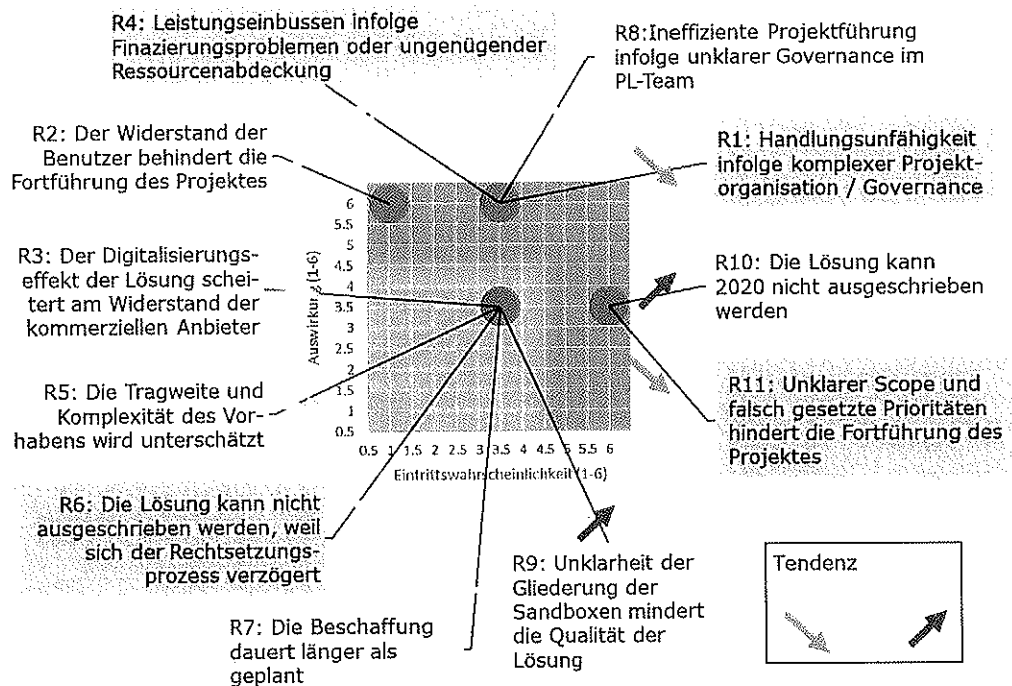


Abbildung 2: Projektabwicklungsrisiken Bottom-Up aus Sicht Projektleitung

Zusätzlich zu den 11 von der Projektleitung geführten Risiken, wurden wäh-

rend der PA/STA Retraite vom 2.10.19 die folgenden 6 Risiken ergänzt:

Nr.	Name	Risikobeschreibung	Massnahmen
12	Stakeholder (aus PA/STA-Retraite 19)	Unterschiedliche Vorstellungen bei den zahlreichen Stakeholdern	Verständnis fördern, Differenzen offen auf den Tisch legen, Fokussierung auf das Wesentliche und Lösungen in Varianten beantragen
13	Scope (aus PA/STA-Retraite 19)	Scope teilweise unklar	Mögliche Änderung über die Projektdauerzeit: Beherrschung des Projectscopes, lernen und nachschärfen mittels Anpassungen am Projektauftrag, striktes Anforderungs- & Change-Management aufsetzen
14	Aktenstruktur (aus PA/STA-Retraite 19)	Überregulierung der Aktenstruktur der eJustizakte	sinnvolles Mass finden: für den Austausch ist ein gewisses Mass an Standardisierung notwendig, zuviel Standardisierung gefährdet das Gesamtprojekt
15	Ressourcen (aus PA/STA-Retraite 19)	zu wenig Ressourcen	genügend Miliz- und Profi-Ressourcen bereitstellen oder beschaffen/mandatieren
16	Lieferanten (aus PA/STA-Retraite 19)	Geschäftsverwaltung der bestehenden Lieferanten/Partner als Gegenstück zum Justizportal fehlt	aktives Monitoring/Unterstützung, Partnermodelle andeuten, allenfalls einen Plan B «Eigen-/Neuentwicklung» ins Auge fassen
17	Information (aus PA/STA-Retraite 19)	Information der Gremien	periodische Lageberichte in Confluence ablegen, operatives Reporting und und Information gemäss QRM-Konzept

Abbildung 3: Aus der Retraite vom 2.10.19 ergänzte Risiken

Bei der Analyse der aus der Retraite ergänzten Risiken stellt der QRM im Vergleich zu jenen der Projektleitung die in der Abbildung 3 rot und gelb hinterlegten Redundanzen fest. So sind die Risiken 11 und 13, sowie 4 und 15 deckungsgleich. Die Risiken 3 und 16 ähneln sich thematisch so stark, dass sie zusammengefasst werden können. Der QRM regt an, den Risikokatalog hinsichtlich Aussagekraft (Wirkungsformulierung) und Redundanz zuhanden der nächsten Berichterstattung zu überprüfen.

Die Projektleitung zeigt zusammengefasst eine sehr angespannte Risikosituation auf. Von 11 gemeldeten Risiken befinden sich 6 im roten Bereich, was gemäss der Farbgebung⁷ bedeutet, dass eine Mehrheit der gemeldeten Risiken Entscheide vom Projekt- bzw. Steuerungsausschuss bedingen.

Die Projektrisiken werden im Rahmen der Sitzungen des Projektausschusses durch die Projektleitung präsentiert und diskutiert. Der QRM erachtet dieses Gremium als ungeeignet, über die aus der Risikodiskussion erwachsenen Massnahmen zu befinden. Aufgrund der Besetzung und Grösse des Projektausschusses wird dieser die Risiken und die damit verbundenen Massnahmen lediglich zur Kenntnis nehmen können. Im Dokument «Governance» ist definiert, dass der QRM (externes Kontrollorgan) die Risiken, die Verwendung der Ressourcen sowie die Abwicklung des Projekts regelmässig überprüft, Korrekturmassnahmen empfiehlt, sowie den Projekt- und Steuerungsausschuss darüber informiert. Es ist allerdings nirgends definiert, wer über diese Empfehlungen befindet und sie zur Umsetzung beauftragt.

⁷ Ampelfarben siehe Kapitel 5.1



Der QRM schätzt die Risikosituation als kritisch ein. Er erachtet den Projektausschuss infolge seiner Grösse und Besetzung nicht als das geeignete Gremium,² um über die Vielzahl von Massnahmen zu befinden und wirksame Entscheide zur Reduktion der vordringlichsten Risiken fällen zu können. Er empfiehlt, Massnahmenentscheide und Wirkungsmessung künftig in einem kleineren Gremium (z.B. bestehend aus Co-Präsidium und Gesamtprojektleitung) durchzuführen und die Organisationsanpassung im Governancedokument zu verankern.

3.2 Projektrisiken (Top Down)

Die nachfolgende Einschätzung der Projektrisiken wurde durch den QRM im Rahmen seiner zur Verfügung stehenden Informationen erstmalig durchgeführt. Der QRM hat dabei sämtliche Abwicklungsrisiken analysiert und den nachfolgenden Auswirkungsdimensionen zugeteilt:

Auswirkungs-Dimension ⁸	Auswirkung auf Projekterfolg	Eintrittswahrscheinlichkeit	Veränderung zu Vorperiode ⁹	Empfehlung Risikostrategie
Leistungsfortschritt	Hoch	Mittel-Hoch	–	Verhindern
Termine	Tief-Mittel	Mittel-Hoch	–	Vermindern
Aufw. & Kosten	Mittel	Tief-Mittel	–	Akzeptieren
Qualität	Hoch	Hoch	–	Verhindern

Tabelle 1: Einschätzung der Auswirkungsdimensionen aus Sicht QRM

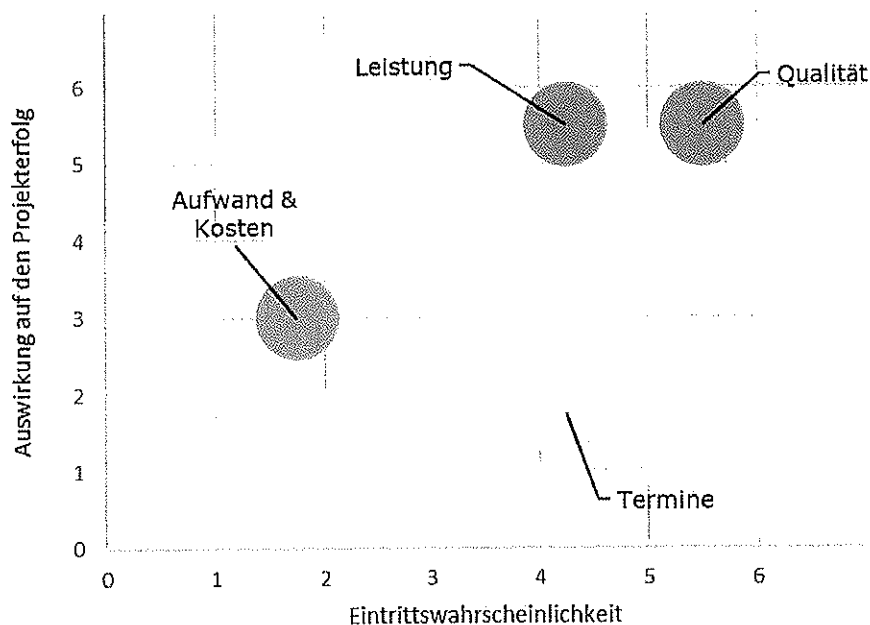


Abbildung 4: Aktuelle Projektrisiken aus Sicht QRM

Justitia ist nicht nur infolge der technischen Komplexität der angestrebten Lösung ein herausforderndes Informatikprojekt, sondern durch die Involvement vieler Stakeholdergruppen über Staatsebenen (Bund, mehrere Kantone) und die Tangierung aller Staatsgewalten (Gerichte, Exekutive, Legislative) im besonderen Masse ein anspruchsvolles Organisationsprojekt.

⁸ Beurteilung durch das QRM, siehe Anhang

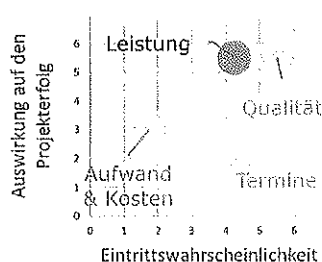
⁹ ↗ tiefere Risiken ⇒ unverändert ↘ höhere Risiken

Die Hauptrisiken, welches den Informatikteil des Projekts zur Zeit stark bedrohen, sind der nach wie vor unklare Scope (R11, R13), die ungenügenden Fähigkeiten bzw. Ressourcen (R4, R15), sowie eine mögliche Überregulierung der Aktenstruktur der eJustizakte (R14). Diese Risiken hindern die Festlegung des Beschaffungsgegenstands, welcher ein zentrales Ergebnis zur Abdeckung der im Projektauftrag formulierten Projektziele darstellt.

Die Hauptrisiken, welche den Organisationsteil des Projekts bedrohen, sind die komplexe Projektorganisation & Governance (R1), unterschiedliche Vorstellungen bei den zahlreichen Stakeholdern (R12), sowie der Widerstand der Benutzer in der Transformationsphase des Projekts (R2).

Grundsätzlich schätzt der QRM die Risiken mit Auswirkung auf den Leistungsfortschritt (Gefährdung von Projektzielen und -ergebnissen als Ganzes oder in Teilen), sowie auf die Qualität (Gefährdung von Qualitätsvorgaben oder -erwartungen an Lieferergebnisse) zur Zeit am höchsten ein.

3.2.1 Auswirkung auf den Leistungsfortschritt¹⁰



Wie im Aussprachepapier der Sitzung der beiden Co-Präsidien Steuerungsausschuss und Projektausschuss vom 3.12.19¹¹ festgehalten, ist der Scope des Projektes nach wie vor unklar. Solange dieser nicht geklärt ist, wird es nicht möglich sein, das System durch die Fachgruppen und durch gesammelte Erfahrungen aus den Sandboxes so zu beschreiben, dass dieses ausgeschrieben, beschafft und betrieben werden kann. Die Projektziele würden nicht erreicht und das Projekt bliebe erfolglos.

Der unklare Scope erstreckt sich über eine fachliche und technische Sicht:

- Aus fachlicher Sicht bietet der Begriff «Aktenführung» aus dem Gesetzesentwurf Interpretationsspielraum für die zahlreichen am Projekt Justitia interessierten Stakeholder. So ist es offenbar nicht klar, ob Justitia den Behörden (Gerichte, Staatsanwaltschaften) ein System zur Führung ihrer Akten bereitstellen soll, oder ob die Behörden dies mit eigenen Systemen tun¹². Dabei scheint auch die Frage nach dem Scanning von Akten nicht abschliessend geklärt. Zudem gibt es fachliche Differenzen zwischen der Justizkonferenz und der KKJPD in der Frage ob und wie die Vollzugsstellen durch Justitia bedient werden sollen. Ein nicht restloses Bereinigen dieser Differenz birgt die Gefahr, dass die Vereinbarung zwischen Justizkonferenz und KKJPD scheitert und diese in der Digitalisierung ihrer Prozesse eigene Wege gehen.
- Aus technischer Sicht ist die Zielarchitektur schon weit fortgeschritten. Diese beschreibt das Zusammenspiel zwischen Portal, Aktenführung und Akteneinsicht. Der QRM erachtet es als problematisch, wenn der fachliche Scope nicht geklärt ist, die Architektur dies aber voraussetzt. Die Gefahr besteht, dass damit ungültige Anforderungen an das zu beschaffende System formuliert werden und die Wahl der Beschaffungsstrategie (für die Beschaffung der Lösung anzuwendende(s) Verfahren) vorweggenommen wird.



Der QRM erachtet den unklaren Scope zur Zeit als Hauptverursacher für verschiedene hoch einge-

3

¹⁰ Getrieben durch: R2: Der Widerstand der Benutzer hindert die Fortführung des Projektes, R3: Der Digitalisierungseffekt der Lösung scheitert am Widerstand der kommerziellen Anbieter, R4: Leistungseinbussen infolge Finanzierungsproblemen oder ungenügender Ressourcenabdeckung, R5: Die Tragweite und Komplexität des Vorhabens wird unterschätzt, R11/R13: Unklarer Scope und falsch gesetzte Prioritäten hindert die Fortführung des Projektes, R14: Überregulierung der Aktenstruktur und der eJustizakte.

¹¹ <https://wiki.justitia40.ch/x/bYT5>

¹² Kurzfassung Projektauftrag V2.0 vom 22.5.19: „Das Projekt Justitia 4.0 hat zum Ziel, weder die Verfahren auf Bundes- oder Kantonsebene noch die Arbeitsweise der Justizbehörden zu vereinheitlichen. Angesichts der kantonalen Eigenschaften und der sehr unterschiedlichen Typen von Justizakten wäre ein solches Vorhaben sowieso illusorisch. Die Standardisierung soll sich grundsätzlich auf eine sehr allgemeine Grobstruktur und auf die technischen Aspekte, die zum guten Funktionieren der eJustizakte unbedingt notwendig sind, beschränken.“

schätzte Risiken, welche den Erfolg des Projektes gefährden. Er empfiehlt der Projektleitung, die Themen mit unklarem Scope abschliessend aufzuführen, mit den Co-Präsidien prioritär zu bereinigen und klar zu kommunizieren.

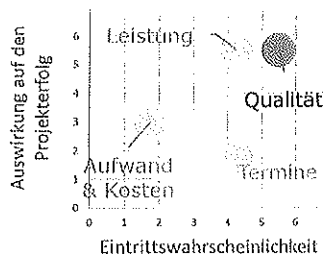
Mit den aus dem letzten Projektausschuss bewilligten Stellen kann sich die Projektleitung mit Fähigkeiten in Kommunikation, Architektur und Business Analyse verstärken. Auch wenn die Stellen erfolgreich besetzt sind, werden im Bereich der Projektausführung voraussichtlich Fähigkeitslücken bestehen bleiben. Möglicherweise werden sich diese aufgrund der aktuellen Überarbeitung der Projektplanung gar vergrössern. Sollten die Lücken nicht gedeckt werden können, hätte dies empfindlichen Einfluss auf den Leistungsfortschritt. Insbesondere die Fachgruppen scheinen davon betroffen zu sein. Die erzeugten Ergebnisse aus den Fachgruppen müssen mit Blick auf die Beschreibung des Beschaffungsgegenstands und die Anforderungen an die Lösung noch konkretisiert werden. Um ein möglichst breit abgestütztes Ergebnis erarbeiten zu können, wurde bei der Besetzung der Fachgruppen grossen Wert auf die Grösse der Gruppe und Zusammensetzung der Fachvertreter gelegt. Es hat sich insbesondere bei den Miliz-Ressourcen nun generell gezeigt, dass deren Mitwirkung auf die Teilnahme von Workshops begrenzt war. Damit konnte zwar die Fachexpertise genutzt werden, die Arbeit an den für die Ausschreibung benötigten Lieferobjekte muss allerdings noch geleistet werden. Die Gefahr ist gross, dass die vom Projektausschuss bewilligten Stellen spät besetzt werden und auch nicht ausreichen, die notwendigen Lieferobjekte zu erzeugen.



Der QRM erachtet die Besetzung der Fachgruppen als zu knapp, um die für die Beschreibung des Beschaffungsgegenstands und die Anforderungen an die Lösung notwendigen Lieferobjekte in der vorgesehenen Zeit erzeugen zu können. Er empfiehlt der Projektleitung, dem Projektausschuss entweder ein Ressourcenbegehren zu stellen, um die Fachgruppen zu verstärken um wie geplant am Termin der Ausschreibung festzuhalten oder den Ausschreibungstermin unter Berücksichtigung der heutigen Kapazitäten auf einen realistischen Zeitpunkt neu zu planen. Die daraus resultierte Neuplanung anschliessend durch den Projektausschuss genehmigen lassen.

3.2.2

Auswirkung auf die Qualität¹³



Grundsätzlich stellt eine verteilte Auftraggeberschaft grosse Herausforderungen an die ordnungsgemässe Führung eines Projektes. Solange der Projektauftrag klar und der Projektscope definiert ist, erachtet der QRM mögliche Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen Projekt- bzw. Steuerungsausschuss und Projektleitung als lösbar. Im vorliegenden Fall ist der Scope¹⁴, wie auch der Projektauftrag unklar.

Es gibt zwei Projektaufträge. Eine durch den gemischten Ausschuss am 13.2.19 genehmigte Version 1.2, sowie eine durch den Steuerungsausschuss am 22.5.19 genehmigte Kurzfassung Version 2.0. Formal betrachtet ist lediglich die Kurzfassung gültig, da die Langversion (bis auf das Kapitel 9 betreffend Governance) durch die Gerichte nie genehmigt wurde. Allerdings ist in der Kurzfassung des Auftrags die Bildung von Lösungsvarianten¹⁵ nicht enthalten, was zu einer unterschiedlichen Erwartungshaltung an Liefsergebnisse zwischen Projekt-, bzw. Steuerungsausschuss und Projektleitung führen kann.



Der QRM empfiehlt dem Projekt- und Steuerungsausschuss, die Langversion des Projektauftrags als nicht bindend zu erklären und die Kurzfassung mindestens mit der Forderung von durch den Projektausschuss zu genehmigenden Lösungsvarianten (Kombination von Varianten zu Lösung, Betriebsmodell und Beschaffungsverfahren, bzw. -stellen) zu präzisieren.

Gemäss Governance¹⁶ verantwortet der Projektausschuss *«das Fachliche und stellt damit den Überbau über die Projektleitung dar. Zudem werden das Netzwerk, der operative Zugang und der Rückhalt zu den schweizerischen Justizbehörden sichergestellt»*. Der Projektausschuss ist zur Sicherstellung des Netzwerkes, des operativen Zugangs, sowie des Rückhalts zu den schweizerischen Justizbehörden ideal besetzt. Demgegenüber erscheint er zur Wahrnehmung der fachlichen Verantwortung infolge seiner Grösse eher schwerfällig. Die Effizienz zum Fällen notwendiger Entscheide kann unter dieser Schwerfälligkeit leiden und die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Projektausschuss und Projektleitung trüben. Kurzfristige Entscheidungen sind aufgrund der grossen Vorlaufzeit ebenfalls nicht möglich. Im Aussprachepapier der Sitzung der beiden Co-Präsidien Steuerungsausschuss und Projektausschuss vom 3.12.19 ist von Differenzen zur Art der Aufgabenerfüllung zwischen der Projektleitung und dem Projektausschuss die Rede, was das Vertrauensverhältnis zueinander offensichtlich infrage stellt.



Der QRM empfiehlt dem Co-Präsidium des Projektausschusses, sowie der Projektleitung jeweils vor der Projektausschusssitzung eine Vorbesprechung durchzuführen. Diese Vorbesprechung dient zur Vertrauensbildung, zur Steigerung der Projektplanungsqualität, zur Entlastung der ohnehin bereits vollen

Agenda des Projektausschusses, sowie zur Steigerung der Entscheid-Effizienz.

13 Getrieben durch: R1: Handlungsunfähigkeit infolge komplexer Projektorganisation / Governance, R8: Ineffiziente Projektführung infolge unklarer Governance im PL-Team, R9: Unklarheit der Gliederung der Sandboxes mindert die Qualität der Lösung, R12: Unterschiedliche Vorstellungen bei den zahlreichen Stakeholdern, R17: Information der Gremien.

14 Siehe Empfehlung Kapitel 3.2.1

15 Projektauftrag V1.2 vom 13.2.19, Kapitel 3.4.1 (Lösungsvarianten): „Im Rahmen des Projektes gilt es Lösungsvarianten für das Justiz.Swiss Portal, sowie die Lösungsansätze für die eJustiz App anhand der Sandboxes innerhalb des Ausschreibungsverfahrens zu erarbeiten.“

16 Governance Justitia 4.0 V3.3 vom 13.2.19

Infolge der hohen Risikowerte des Risikos R8 (Rollenverständnis im PL-Team unterschiedlich, Aufgabenzuordnung unklar) scheint es Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit innerhalb des Projektleiter-Teams¹⁷ (V. Meyer, J. Bühler, J. Piesbergen, B. Waeber, M. Erni) zu geben. Solange diese Schwierigkeiten nicht gelöst sind, leidet die Effizienz der Aufgabenzuteilung und die Qualität der Aufgabenerfüllung, was sich negativ auf den Leistungsfortschritt des Gesamtprojekts auswirken kann. Im Rahmen verschiedener Gespräche hat der QRM dazu folgende Feststellungen gemacht:

- ☞ J. Piesbergen hat eine schwierige Rolle. Er ist zum einen im Rahmen des Projekts Mitarbeiter im PL-Team von V. Meyer. Zum anderen ist er aber auch hierarchisch Vorgesetzter von V. Meyer aus der KKJPD-Linie.
- ☞ J. Bühler wird ab 1.1.2020 sein Pensum von 80% zugunsten des Projekts auf 40% reduzieren. Diese Reduktion wirkt sich negativ auf die Parität von Justiz und KKJPD innerhalb der Projektleitung aus (was sich negativ auf das ohnehin getrübt Verhältnis zwischen der Projektleitung und dem Projektausschuss auswirken kann).
- ☞ J. Bühler ist hierarchisch M. Erni vorgesetzt und scheint die Anordnungs-kompetenz teilweise, jedoch nicht konsequent, an V. Meyer delegiert zu haben. Die partielle Delegation kann Irritationen in der Zusammenarbeit zwischen V. Meyer und M. Erni hervorrufen.

Gemäss HERMES besitzt der Projektleiter Kompetenz bezüglich des Einsatzes der für die Phase freigegebenen Ressourcen, Entscheidungskompetenz im mit dem Auftraggeber definierten Rahmen, sowie Anordnungs-kompetenz. Solange das Rollenmodell nach HERMES gelebt werden soll¹⁸, erachtet der QRM die Aufteilung dieser Kompetenz auf verschiedene Personen als nicht zielführend.



Der QRM empfiehlt die Rollen innerhalb der Projektleitung zu klären. Um Klarheit in der Aufgabenzuordnung zu schaffen, sollte die HERMES-Rolle des Projektleiters einer Person zugewiesen werden, welche die Interessen der Projektleitung gegenüber dem Projektausschuss paritätisch vertritt. Sollte die paritätische Vertretung durch eine bestehende Person aus der Projektleitung aus Sicht des Projektausschusses nicht möglich sein, sollte diese erwägen, die Rolle des Projektleiters frei jeglicher Interessen extern zu besetzen.

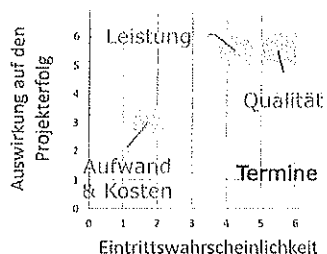
Nach Auffassung des QRM stellt die Führung der Sandboxes¹⁹ eine besondere Herausforderung an die Projektleitung Justitia. Zum einen ist beabsichtigt, diese Sandboxes als einzelne Teilprojekte innerhalb des Projekts zu führen. Da die Entwicklung der Sandboxes aber auch durch den entsprechenden Kanton geführt wird, ist anzunehmen, dass dieser auch einen Steuerungsanspruch an die Sandbox geltend macht, welcher möglicherweise Interessend Konflikte mit jenem des Projekt-, bzw. Steuerungsausschusses Justitia auslöst. Der QRM regt an, diesen Aspekt bei der Initialisierung der Teilprojekte und der Formulierung der Teilprojektaufträge zu berücksichtigen.

17 <https://wiki.justitia40.ch/display/ADMIN/05+Organisation#id-05Organisation-Projektorganisation>

18 Alternativ käme eine unter agilen Grundsätzen geführte Selbstorganisation infrage, was der QRM im vorliegenden Fall allerdings nicht empfehlen würde.

19 Eine Sandbox ist ein bestehendes Muster, welches eine Teilfunktionalität der Gesamtlösung Justitia abdeckt. Nach Verständnis des QRM sollen die Sandboxes es dem Projekt ermöglichen, praktische Erfahrungen mit der Teilfunktionalität zu sammeln, um diese als Anforderungen in die zu beschaffende Gesamtlösung einfließen zu lassen.

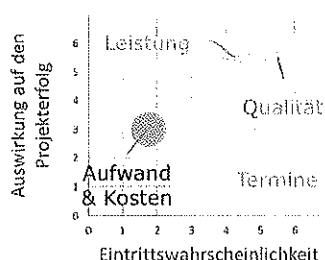
3.2.3 Terminliche Auswirkung²⁰



Bis auf die erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass die Lösung entgegen der Planung nicht 2020 ausgeschrieben werden kann, werden die restlichen Risiken, welche sich auf Termine auswirken können, eher tief eingeschätzt. Zudem erachtet der QRM die Auswirkung von zeitlichen Verzögerungen auf den Projekterfolg eher als gering (siehe Erreur : source de la référence non trouvée).

Die Projektleitung überarbeitet zur Zeit die Projektplanung. Der QRM verzichtet deshalb an dieser Stelle auf eine Empfehlung und weist auf die im Kapitel 3.2.1 erwähnte Wichtigkeit einer guten Besetzung der Fachgruppen hin.

3.2.4 Auswirkung auf Aufwand & Kosten²¹



Im Gegensatz zu den restlichen Auswirkungsdimensionen (Qualität, Leistungsfortschritt und Termine) schätzt der QRM die Wahrscheinlichkeit, dass die Überschreitung von Aufwand und/oder Kosten den Projekterfolg gefährden momentan als relativ gering ein, weshalb er an dieser Stelle auf eine Empfehlung verzichtet.

Es ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass sich die aktuelle Überarbeitung der Projektplanung nicht nur auf die Termine, sondern auch auf Aufwand & Kosten für das Jahr 2020 auswirken wird.

²⁰ Getrieben durch: R6: Die Lösung kann nicht ausgeschrieben werden, weil sich der Rechtsetzungsprozess verzögert, R7: Die Beschaffung dauert länger als geplant, R10: Die Lösung kann 2020 nicht ausgeschrieben werden.

²¹ Zurzeit keine relevanten Risiken mit expliziter Auswirkung auf Aufwand & Kosten.

4 Stellungnahmen

4.1 Stellungnahmen zu Empfehlungen

Die Co-Präsiden PAS und STA, sowie die Projektleitung nehmen auf die Empfehlungen des QRM wie folgt Stellung:

Empfehlung

[Empfehlung 3] Der unklare Scope gefährdet den Erfolg des Projektes. Er empfiehlt der Gesamtprojektleitung, die Themen mit unklarem Scope abschliessend aufzuführen, mit dem Co-Präsidium prioritär zu bereinigen und klar zu kommunizieren.

[Empfehlung 5] Der QRM empfiehlt der Projektsteuerung (STA und PAS), die Langversion des Projektauftrags als nicht bindend zu erklären und die Kurzfassung mindestens mit der Anforderung von durch den Projektausschuss zu genehmigenden Lösungsvarianten zu präzisieren.

[Empfehlung 7] Der QRM empfiehlt die Rollen innerhalb der Projektleitung zu klären und die HERMES-Rolle des Projektleiters einer Person zuzuweisen.

Stellungnahme

Angenommen wie folgt:

- ☞ Die Kurzfassung des Projektauftrags soll präzisiert werden mit Themen, welche zum heutigen Zeitpunkt geklärt werden können. Die Präzisierung kann beispielsweise in Form eines Anhangs erfolgen.
- ☞ Verbleibende Unklarheiten sollen im Rahmen von zu erstellenden Konzepten adressiert und im Verlauf der Konzeptphase des Projekts geklärt werden.
- ☞ Die Konzepte sollen Lösungsvarianten aufzeigen, über welche die zuständigen Organe befinden und die Projektleitung zu deren Beschaffung(en) beauftragen können.
- ☞ Die Konzepte richten sich nach einer Architektur, in welcher alle Lösungsvarianten abgebildet werden können.

Provisorisch soll in der Gesamtprojektleitung (GPL) im Sinne einer Übergangsregelung nachfolgende Rollenverteilung gelten:

- ☞ V. Meyer soll die Rolle PL gem. Governance übernehmen und die Funktion des Vorsitzenden der Gesamt-PL wahrnehmen.
- ☞ J. Bühler soll die Stellvertretung von J. Meier wahrnehmen.
- ☞ J. Piesbergen zieht sich auf die Rolle des Coaches zurück und unterstützt V. Meyer und J. Bühler in ihrer Aufgabe.
- ☞ Die GPL erhält den Auftrag zuhanden des PAS Varianten zur Reorganisation der GPL vorzulegen.
- ☞ Die neue Aufgabenverteilung soll im Rahmen einer angemessenen Übergangsfrist in Kraft treten.

[Empfehlung 2] Der QRM schätzt die Risikosituation als kritisch ein. Er empfiehlt, Massnahmen-entscheide und Wirkungsmessung künftig in einem kleineren Gremium (z.B. bestehend aus Co-Präsidium und Gesamtprojektleitung) durchzuführen.

Angenommen wie folgt:

- ☞ Zustimmung, dass das Management der Risiken ein Haupttraktandenpunkt wichtiges Steuerungsinstrument für STA und PAS ist.
- ☞ Neben dem etablierten PAS soll ein bezüglich Besetzung „reduzierter PAS“ gebildet werden, der sich auf das Management der Risiken fokussiert und den etablierten PAS entlastet.
- ☞ Der PAS erwartet von der GPL diesbezüglich Vorschläge zur Reduktion der Anzahl der PA-Sitzungen mit Hinblick auf den Führungsrhythmus des STA. Dabei könnte auch ein kleines Gremium alternierend zum normalen PA tagen.

[Empfehlung 1] Nicht nur die geprüften, sondern auch alle in der aktuellen Projektphase geplanten und für die Gesamtprojektleitung relevanten Lieferobjekte in einer zentralen Übersicht führen, um die Ergebnisplanung zu erleichtern, mögliche Abhängigkeiten besser zu erkennen, die Statusberichterstattung zu konkretisieren und die Nachvollziehbarkeit von Projektänderungen sicherstellen zu können.

Angenommen wie folgt:

- ☞ Die Empfehlungen werden von der Gesamtprojektleitung akzeptiert und werden im Rahmen der laufenden Neuplanung des Projekts einfließen.

[Empfehlung 4] Der QRM erachtet die Besetzung der Fachgruppen als zu knapp und empfiehlt der Gesamtprojektleitung, dem Projektausschuss entweder ein Ressourcenbegehren zu stellen oder den Ausschreibungstermin neu zu planen.

4.2 Stellungnahmen zu Anregungen

Die Co-Präsidien PAS und STA, sowie die Projektleitung nehmen auf die Anregungen (im Text des QRM-Berichts) des QRM wie folgt Stellung:

Anregung [Seite]	Stellungnahme
<p>[Seite 7] Der QRM regt an, die Beschreibung verschiedener Risiken umzuformulieren, damit die Wirkung der entsprechenden Risiken klarer erkennbar ist.</p> <p>[Seite 8] Der QRM regt an, den Risikokatalog zuhanden der nächsten Berichterstattung zu überprüfen, hinsichtlich Aussagekraft (Wirkungsformulierung) und Redundanz.</p>	<p>Angenommen wie folgt:</p> <ul style="list-style-type: none">☞ Die Gesamtprojektleitung wird die Anregungen umsetzen.
<p>[Seite 13] Der QRM regt an, den Aspekt des gleichzeitigen Steuerungsanspruchs zwischen Kanton und Justitia auf die Entwicklung der Sandboxes bei der Initialisierung der Teilprojekte und der Formulierung der Teilprojektaufträge zu berücksichtigen.</p>	<p>Angenommen wie folgt:</p> <ul style="list-style-type: none">☞ Die Gesamtprojektleitung stimmt der Anregung zu, nimmt sie allerdings lediglich zur Kenntnis, da die möglichen Risiken aus einer zweifachen Steuerung erkannt, nicht als gross eingestuft werden und in der Governance der Zusammenarbeit mit den beteiligten Kantonen berücksichtigt ist.

5 Anhang

5.1 Ampelfarben Qualitäts- und Risikomanagement (QRM) für Projektstatus

Das QRM orientiert sich bei der Ampelsetzung an folgenden Statusregeln:

- ☛ **Grün:** Zielerreichung nicht gefährdet, keine Massnahmen notwendig
- ☛ **Gelb:** Massnahmen notwendig. Herausforderungen können durch Ebene Führung gelöst werden
- ☛ **Rot:** Herausforderungen bedingen Entscheid Projekt- und Steuerungsausschuss

5.2 Grundsätze bei Risikoeinschätzung

Beurteilung durch das QRM:

- ☛ **Leistung:** Gefährdung von Projektzielen und -ergebnissen als Ganzes oder in Teilen
- ☛ **Termine:** Gefährdung von vereinbarten Terminen für Phasenenden und Meilensteine
- ☛ **Aufwand & Kosten:** Gefährdung des vereinbarten Rahmens zu Aufwand und Kosten
- ☛ **Qualität:** Gefährdung von Qualitätsvorgaben oder -erwartungen an Lieferergebnisse (in Projektaufträgen vereinbarter Lieferumfang, Ergebnisse, die abgenommen und für den Betrieb freigegeben werden, z.B. IT-System, Prozessbeschreibungen, Dokumentationen, Konzepte)