

Das Programm Harmonisierung der Informatik in der Strafjustiz (HIS)

**Bericht zum Stand des Programmes Ende 2015
als Beilage zu den Ratifikationsunterlagen**

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	2
2. Vernehmlassung zur Programmvereinbarung	2
3. Überarbeitete Programmarchitektur und personelle Besetzung des Programmausschusses	3
4. Zielstruktur der Programmleitung ab Herbst 2016/Frühjahr 2017	4
5. Aufbau Programm-Office	4
6. Synergien zwischen den Programmen HPI und HIS.....	5
7. Mitwirkung Bund, Bundesgericht, kantonale Gerichte	5
8. Arbeitsprogramm und Programminhalte 2016.....	6
8.1. Projekt Vorgangsbearbeitung	6
8.2. Projekt Videokonferenz („VideoK“)	6
8.3. Programm Fernmeldeüberwachung (FMÜ)	6
8.4. Beschaffung Electronic Monitoring (EM)	7
9. Programm-Budget für 2016.....	7

1. Ausgangslage

In ihrer Herbstversammlung 2014 beschloss die KKJPD im Beisein der Vorsteherin des EJPD die definitive Lancierung des Programms Harmonisierung der Informatik in der Strafrechtspflege (HIS).

Dieser Beschluss basierte auf umfangreichen Vorarbeiten mit Vertretern der Strafrechtspflege aus Bund und Kantonen seit Dezember 2012 und einer durch die Firma TC Team Consult erstellten Ist-Analyse der Situation in den Kantonen und beim Bund. Sämtliche wichtigen Akteure waren sich einig, dass sowohl aus fachlicher wie auch aus wirtschaftlicher Sicht ein grosses Interesse daran besteht, dass Bund und Kantone ihre Informatik im Strafrechtspflegebereich harmonisieren und gemeinsam und umfassend weiter entwickeln. Prioritäres Ziel soll dabei die Schaffung einer durchgängigen Prozesskette mit automatisierten Schnittstellen von Polizei über Staatsanwaltschaft und Gerichte bis zum Straf- und Massnahmenvollzug sein. Diese Arbeiten sollen in harmonisierter Form im Rahmen eines gemeinsamen Programmes angegangen werden, um zu erreichen, dass statt einer Vielzahl isolierter, individueller Systemlösungen einige wenige Systeme entstehen, welche mit einander kommunizieren können.

Die Herbstversammlung 2014 setzte eine vorläufige Programmorganisation inkl. Programmleitung unter dem Vorsitz des ehemaligen Leitenden Oberstaatsanwaltes des Kantons Zürich, Andreas Brunner, ein. Diese erarbeitete in Zusammenarbeit mit dem Rechtskonsulenten des Programms, Alt Regierungsrat Uster die für die Zusammenarbeit im Programm notwendigen Rechtsgrundlagen in Form einer Programmvereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen und erstellte ein Arbeitsprogramm für die kommenden Jahre. Die Frühjahrsversammlung 2015 genehmigte die weiterentwickelte Vision des Programmes sowie die geplanten Programminhalte und gab die Programmvereinbarung zur Vernehmlassung bei den betroffenen Stellen frei. Sie beauftragte den Programmausschuss mit der Geschäftsführung bis zum Inkrafttreten der Programmvereinbarung.

Die Herbstversammlung nahm die aufgrund der im Sommer 2015 durchgeführten Vernehmlassung überarbeitete Fassung der Programmvereinbarung zustimmend zur Kenntnis und gab diese zur Ratifikation bei Bund und Kantonen frei. Sie genehmigte ausserdem das Programmbudget 2016 sowie einen Vorschlag für eine enge Koordination mit dem Programm HPI.

Der vorliegende Bericht lehnt sich inhaltlich und formal stark an die Berichterstattung zu Handen der Trägerschaft anlässlich der Herbstversammlung 2015 an. Er wurde lediglich angepasst, um den dort gefällten Beschlüssen Rechnung zu tragen.

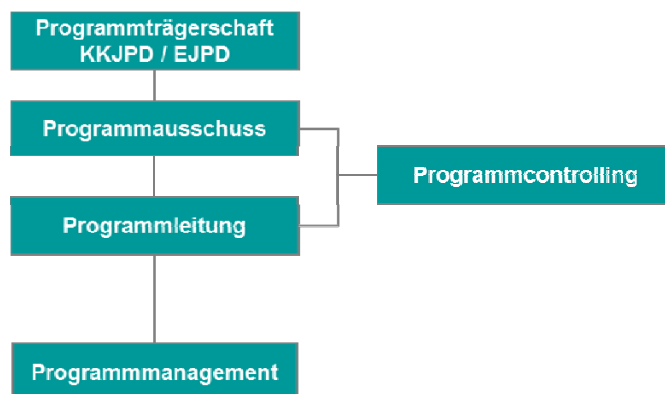
2. Vernehmlassung zur Programmvereinbarung

Gemäss Beschluss der Frühjahrsversammlung 2015 führte das Generalsekretariat KKJPD bei Bund, Kantonen und weiteren interessierten Stellen eine Vernehmlassung zur Programmvereinbarung HIS inkl. erläuterndem Bericht durch. In ihren Stellungnahmen hielten die Kantone fest, dass sie das Programm HIS und seine Zielsetzungen unterstützen. Hauptkritikpunkte waren die zu schwerfällige Programmorganisation, die hohen Kosten für Programmleitung, -unterstützung und -controlling sowie die zu wenig im operativen Geschäft verankerte Besetzung der Programmleitung. Diesen Punkten wurde in der überarbeiteten Programmvereinbarung, im erläuternden Bericht, im Budget 2016 und bei der Planung des weiteren Vorgehens bis Herbst 2016 Rechnung getragen. Die Programmarchitektur wurde schlanker ausgestaltet, das Budget 2016 wurde im Vergleich zur an der Frühjahrsversammlung 2015 vorgelegten Kostenschätzung um rund 60'000 CHF gesenkt, und die Programmleitung soll im Verlauf der nächsten eineinhalb Jahre sukzessive mit aktiven Berufsvertretern im Milizsystem besetzt werden.

Die Herbstversammlung 2015 hat im Beisein der Vorsteherin EJPD und des Bundesanwalts die Vereinbarung zur Ratifikation bei den Kantonen und dem Bund freigegeben, ein Inkrafttreten im ersten Halbjahr 2016 erscheint realistisch.

3. Überarbeitete Programmarchitektur und personelle Besetzung des Programmausschusses

Gemäss Beschluss der Herbstversammlung wurde die Programmorganisation gestrafft:



Auf die Führung der externen Programmbegleitung sowie der Programmbegleitgruppe als eigene organisatorische Einheiten wird verzichtet. Die punktuelle Beratung durch die Firma TC Team Consult und Fritz Pörtig – beide auch für das Programm HPI tätig – ist weiter vorgesehen, wird aber gemäss ihrem reduzierten Umfang nicht mehr organisatorisch abgebildet. Auf die Programmbegleitgruppe als eigene Institution kann verzichtet werden, die fachliche Abstützung wird durch die Programmleitung im Austausch mit den betroffenen Stellen selbst organisiert.

Der Programmausschuss steht seit Herbst 2015 ad interim unter der Leitung von Staatsrätin Béatrice Métraux. Für die Nachfolge von Martin Graf hat sich der Bundesanwalt, Herr Michael Lauber zur Verfügung gestellt. Er muss von der Trägerschaft im Rahmen der Frühjahrsversammlung bestätigt werden.

Mitglieder des Programmausschusses für kommende Programmphase:

- SR B. Métraux (VD) (Co-Vorsitzende)
- M. Lauber, BA (des. Co-Vorsitzender)
- T. Armbruster, HPI
- E. Cottier, SSK
- N. della Valle, fedpol
- R. Grädel, SSK SRK
- D. Gruber, BJ
- P. Guidon, SVR
- O. Jornot, SSK
- J. Keel, JuV
- T. Manhart, JuV
- R. Schneeberger, GS KKJPD
- Th. Würigler, HPI
- D. Strebel, FiKo ZH (ohne Stimmrecht)

4. Zielstruktur der Programmleitung ab Herbst 2016/Frühjahr 2017

Die heutige Programmleitung ist mit Persönlichkeiten besetzt, die aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung in der Berufswelt der Strafjustiz auf kantonaler und Bundesebene (sei es in der Strafverfolgung oder im Straf- und Massnahmenvollzug) ausgezeichnet vernetzt sind und hohe Glaubwürdigkeit haben. Sie deckt ausserdem alle Landesteile ab. Diese Zusammensetzung wurde bewusst gewählt: Bekannte und im Fachbereich anerkannte Persönlichkeiten als Fackelträger, um dem Programm HIS hohe Sichtbarkeit zu verschaffen und um dieses bei den diversen Akteuren auf allen Ebenen bekannt zu machen. Alle drei PL-Mitglieder sind ausserdem vor Kurzem aus dem aktiven Berufsleben in ihrem Fachgebiet ausgetreten und können so mehr Zeit und Energie aufwenden, als dies im Milizsystem üblicherweise möglich wäre.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Programmvereinbarung wurde teilweise Kritik laut, dass diese Struktur der Programmleitung die notwendige Verankerung im aktiven Berufsfeld der Strafjustiz vermissen liesse. Ausserdem sei für ein Programm im Informatikbereich nicht ausreichend technisches Know-How vorhanden. Die Programmleitung solle daher im Milizsystem mit aktiven Berufsleuten aus den betroffenen Fachbereichen der Strafjustiz sowie mit Informatikfachpersonen besetzt werden.

Um der geäusserten Kritik und dem nach wie vor bestehenden Bedürfnis nach Verankerung des Programms bei den betroffenen Akteuren Rechnung zu tragen, plant der Programm-Ausschuss ein phasenweises Vorgehen:

1. Phase: Initialisierungsphase. Erarbeitung der Programmgrundlagen, Werbung bei den Akteuren, Initialisierung von Leuchtturm-Projekten (bis Herbst 2015, abgeschlossen)
2. Phase: Übergangsphase. Weiterhin Werbung bei den Akteuren, Vorantreiben von Leuchtturm-Projekten. Gleichzeitig stufenweiser Aufbau von Mitgliedern im Milizsystem (bis Herbst 2016).
3. Phase: Konsolidierungsphase. Programm gilt als weithin bekannt und akzeptiert, Werbung bei den Akteuren kann sukzessive reduziert werden. Initialisierung von weiteren Projekten, Anstoss aus der aktiven Berufswelt (ab Herbst 2016 oder Frühjahr 2017)

Für die dritte Phase ab Herbst 2016 oder Frühjahr 2017 gilt eine Zielstruktur für die Programmleitung mit mehrheitlich aktiven Berufsleuten aus den Bereichen IT, Strafverfolgung und Management, welche ihre Beiträge im Milizsystem leisten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kantonalen General- und Oberstaatsanwaltschaften im Gegensatz zu den Polizeikommandos nur kleine Stäbe haben und eine Besetzung mit aktiven Milizpersonen angesichts des Aufwandes der Programmleitung auch in Zukunft Schwierigkeiten bereiten dürfte.

Für die künftige Besetzung der Programmleitung wurde ein Kompetenzmodell entwickelt, das ausweist, welche Fähigkeiten und Eigenschaften in der Programmleitung notwendigerweise vertreten sein müssen.

Mit dem Ausscheiden von Jean Treccani aus der Programmleitung per Ende November 2015 und dem vorgeschlagenen Nachrücken von Laurent Maye, einem aktiven Staatsanwalt aus dem Kanton Waadt, sowie dem Eintritt von Urs Paul Holenstein, dem Leiter des Fachbereichs Rechtsinformatik beim Bundesamt für Justiz, ist die Programmleitung in die 2. Phase eingetreten.

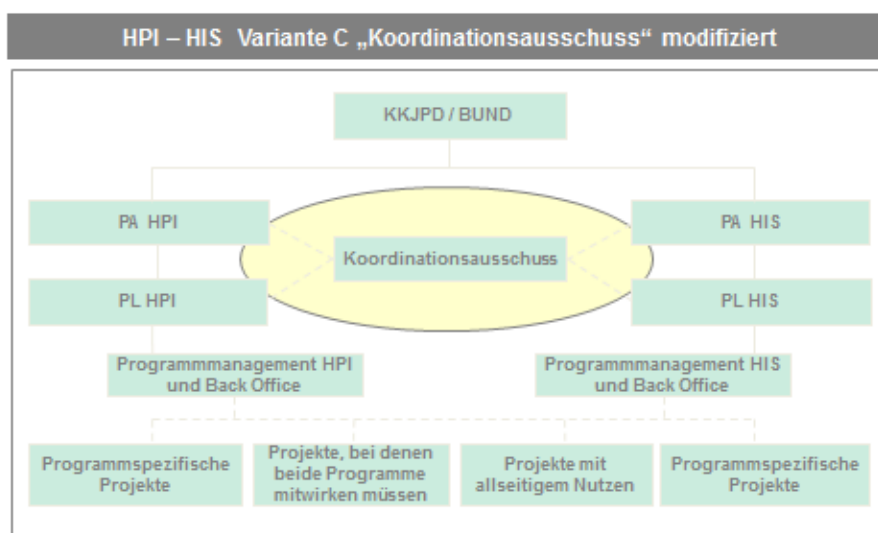
5. Aufbau Programm-Office

Die Arbeiten im Rahmen des Programms sind zeitaufwändig und bedingen neben den durch die Programmleitung wahrzunehmenden konzeptionellen Arbeiten einen nicht zu

unterschätzenden Redaktions- und Administrationsaufwand. Wie bereits anlässlich der Frühjahrsversammlung 2015 in Aussicht gestellt, soll deshalb nach der Zustimmung durch die Herbstversammlung 2015 umgehend mit dem Aufbau eines Programm-Offices begonnen werden. In einem ersten Schritt soll ein Programm-Manager eingestellt werden, der dann die weiteren Aufbauarbeiten (Infrastruktur, Rekrutierung einer Administativkraft) überwacht.

6. Synergien zwischen den Programmen HPI und HIS

Im Auftrag der beiden Programmausschüsse HPI und HIS erarbeitete eine gemischte Arbeitsgruppe unter Leitung des Generalsekretärs KKJPD Vorschläge für die Nutzung von Synergien zwischen den beiden Programmen HPI und HIS. Sie stellte fest, dass eine zu enge Verschmelzung der beiden Programme momentan eher kontraproduktiv wäre, dass aber längerfristig eine Zusammenlegung der Programm-Managements inkl. Back Offices sowie der Programm-Ausschüsse Sinn ergeben könnte. Kurzfristig schlagen die beiden Programmausschüsse die Einrichtung eines Koordinationsgremiums mit Mitgliedern aus beiden Programmausschüssen vor, welches ca. zweimal im Jahr tagen würde:



Ausserdem sollten die beiden Programm-Büros räumlich nahe beieinander liegen, so dass ein Austausch auf operativer Ebene stattfinden kann.

7. Mitwirkung Bund, Bundesgericht, kantonale Gerichte

Die Einbindung und die Unterstützung des Bundes im Programm sind aus Sicht von Programmausschuss und -leitung unerlässlich für die Akzeptanz auf politischer wie operativer Ebene. Der Bund schätzt seine Zuständigkeit im vom Programm bearbeiteten Bereich aktuell als etwas geringer ein als bei HPI, weshalb er sich lediglich mit 20 Prozent (und nicht wie bei HPI zu 30 Prozent) finanziell beteiligen will. Die personelle Einbindung wurde aber verbessert (s. Kapitel 3 und 4).

Das Bundesgericht hat eine Einsitznahme im Programmausschuss mit Verweis auf die thematische Beschränkung des Programms auf den Strafjustizbereich abgelehnt, obwohl es die Harmonisierungsbestrebungen des Programms explizit begrüsst. Die Programmleitung arbeitet weiterhin daran, das Bundesgericht stärker einzubinden.

Ebenfalls soll die Einbindung der obersten kantonalen Gerichte verstärkt werden, dies auf drei Ebenen, nämlich durch die Justizkonferenz (Präsentation des Programms an der Jahrestagung am 16. Oktober 2015), durch den Vertreter der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) im Programmausschuss und schliesslich durch die Generalstaatsanwälte der Kantone.

8. Arbeitsprogramm und Programminhalte 2016

Auf Programmebene werden Programmausschuss und Programmleitung im Jahr 2016 die Ratifikation der Programmvereinbarung begleiten, den Aufbau der Programm-Infrastruktur (Rekrutierung des Programm-Managers, Organisation des Back Office) vorantreiben und die Überführung des Programms von der Pilotphase in einen ordentlichen Betrieb sicherstellen. Darüberhinaus soll die Kommunikation gegenüber den verschiedenen Interessengruppen verstärkt und systematisiert werden (Lancierung eines Newsletters, Einrichtung eines bescheidenen Web-Auftritts).

Über die im Rahmen des Programms laufenden Projekte und Vorhaben gibt die den Ratifikationsunterlagen beiliegende Projektliste Auskunft (Beilage 5). Folgende Vorhaben sind dabei hervorzuheben:

8.1. Projekt Vorgangsbearbeitung

Dieses Projekt ist auf Vorschlag des Programmausschusses HPI in die Federführung von HIS übernommen worden, womit sich das Ziel einer harmonisierten, medienbruchfreien Vorgangsbearbeitung längerfristig auf die gesamte Kette der Strafjustiz (Polizei – Staatsanwaltschaften – Gerichte – Justizvollzugsämter) ausweiten wird. Die Programmleitung hat unter Einbezug der Fachebene und in Zusammenarbeit mit Vertretern von HPI eine Projektskizze erarbeitet und diese den beiden Programmausschüssen vorgelegt. Erste Berechnungen zeigen ein beträchtliches Einsparungspotential, welches durch eine konsequente Beseitigung der Medienbrüche in der Prozesskette der Strafjustiz und die damit verbundenen Einsparungen bei den Personalressourcen realisiert werden könnte. Die Programmleitungen HIS und HPI werden nun zu Handen der Programmausschüsse gemeinsam einen Projektauftrag ausarbeiten.

8.2. Projekt Videokonferenz („VideoK“)

Die Programmleitung HIS erstellte mit Blick auf die Notwendigkeit, rasch konkreten Nutzen für die Stakeholder zu schaffen, einen Grundlagenbericht zur Anwendung von Videokonferenztechnologie in der Strafverfolgung, bei den Gerichten und im Justizvollzug. Flächendeckend eingeführt, erlaubt die Technologie signifikante Einsparungen bei den Kosten für Häftlingstransporte und für fallbezogene Reisen von Personal. Voraussetzung ist, dass möglichst alle Kantone die Technologie beschaffen, wobei der Grundlagenbericht konkrete Empfehlungen für die Beschaffung abgibt. Die Beschaffungs- und Installationskosten sind dabei vergleichsweise gering.

8.3. Programm Fernmeldeüberwachung (FMÜ)

Nachdem der Bund das Programm FMÜ für die Jahre 2015 – 2020 nun definiert hat, ist klar, dass die Anbindung der Kantone an ISS und die Bereitstellung der Infrastruktur für die Auswertung der ISS-Daten unter dem Dach von HIS geführt werden müssen. Damit drängt sich auch eine mindestens organisatorische, möglicherweise auch inhaltliche Unterstellung von zwei durch die Kantone zu finanzierenden Stellen zur Unterstützung der Führungsgremien FMÜ unter den künftigen Programm-Manager HIS auf. Die Finanzierung dieser beiden Stellen als Bedingung für die Teilnahme der Kantone am Programm Fernmeldeüberwachung wurde von der Herbstversammlung 2015 gutgeheissen.

8.4. Beschaffung Electronic Monitoring (EM)

Die Herbstversammlung 2015 hat den Vorschlag der mit der koordinierten Beschaffung von Electronic Monitoring beauftragte Koordinationsgruppe EM gutgeheissen, dass sich die Kantone in einer Übergangsfrist an die Zürcher EM-Lösung anschliessen. Damit geht eine zeitliche Verschiebung der Beschaffung der gesamtschweizerischen Lösung einher, was eine Beschaffung der definitiven Technologie EM unter dem rechtlichen und organisatorischen Dach von HIS erlaubt. Die bestehende Koordinationsgruppe soll dabei beibehalten, aber organisatorisch der Programmleitung HIS unterstellt werden. Das Projekt kann damit auch auf die Infrastruktur und die dann etablierten politischen Prozesse von HIS zugreifen. Entsprechende Vorgespräche mit der Koordinationsgruppe EM sind bereits erfolgt, diese steht dem Vorhaben offen gegenüber.

9. Programm-Budget für 2016

Folgendes, im Vergleich zur anlässlich der Frühjahrsversammlung kommunizierten Kostenschätzung um 59'000 CHF gesenktes Budget hat die Herbstversammlung 2015 gutgeheissen.

Budget Programm HIS 2016 (Periode Herbstversammlung 2015 bis Herbstversammlung 2016)		
	Personalaufwand	
¹	Programmleitung	140'000.00
²	Sekretariat (30%)	30'000.00
³	Programm-Management (80-90%, ca. 30'000 CHF davon Arbeitgeberkosten)	170'000.00
	Projektaufwand	
⁴	Begleitung VidéoK	11'000.00
	Sachaufwand	
⁵	Bürräume / ICT / Spesen und Reisekosten	25'000.00
	Aufwand Dritter	
⁶	Externe Berater	90'000.00
⁷	Programm-Controlling	50'000.00
	Total	516'000.00

	Kostenteiler	80/20
	Anteil Kantone	412'800.00
	Anteil Bund	103'200.00

Erläuterung zu den einzelnen Budgetposten:

- ¹ Der Aufwand der Programmleitung wird um 40'000 CHF gesenkt. Dies ist einerseits der durch die Rekrutierung eines Programm-Managers erhofften Entlastung geschuldet, andererseits werden in dieser Budgetphase schrittweise Programmleitungs-Mitglieder im Milizsystem eintreten, die von ihren Arbeitgebern (mit)finanziert werden.
- ² Die Sekretariatskosten wurden aufgrund der Erfahrungen in den letzten Monaten etwas gesenkt.
- ³ Im Gegenzug wurde der Budgetposten für das Programm-Management um 50'000 erhöht. Eine Anstellung zu 80-90 Prozent erscheint sinnvoll.
- ⁴ Das Projekt VidéoK muss von der Programmleitung konkretisiert werden, um den Kantonen die nötige Unterstützung zu bieten. Da das Projekt kein eigenes Projektbudget erhält und gesamtschweizerisch wenig Kosten generiert, empfiehlt die Programmleitung, diesen Posten im Programmbudget zu behalten.

- ⁵ Der Budgetposten Sachaufwand basiert auf einer Schätzung und wurde im Vergleich zur Kostenschätzung im Frühjahr unverändert beibehalten.
- ⁶ Die Kosten für die externen Berater wurden nur leicht auf 90'000 CHF gesenkt, da der im Frühjahr für 2016 vorgeschlagene Posten bereits eine Reduktion von 228'000 CHF beinhaltete. Im Vergleich zur Vorperiode resultiert eine Reduktion der Mittel für die externe Beratung um 238'000 CHF (wobei ein Grossteil der Mittel im Vorjahr auf die Erstellung der Ist-Analyse verwendet wurde). Eine weitere Senkung oder gar Streichung dieser Mittel lehnen Programmausschuss und Programmleitung ab, weil die Erfahrung der Firma TC Team Consult und von Fritz Pörtig in diesem Bereich ausgesprochen wertvoll und die begleitende Aussen-sicht für die Arbeit in der Programmleitung unverzichtbar sind.
- ⁷ Die Kosten für das externe Programm-Controlling wurden um die Hälfte auf 50'000 CHF gekürzt. Eine weitere Senkung würde den Anforderungen an ein professionelles Programm-Management nicht mehr gerecht.

Unter der Strich resultiert eine Kostensenkung von 59'000 CHF im Vergleich zur Kostenschätzung von Frühjahr 2015. Die am stärksten kritisierten Kosten für externe Unterstützung und Controlling sinken um 60'000 CHF.

Für die Jahre 2017 und 2018 ist mit Kosten in ähnlichem Umfang zu rechnen, wobei die Kosten für den Einkauf von Dienstleistungen Dritter wohl zugunsten von Lohnkosten von Personal im Programm-Office gesenkt werden können.