



Eidg. Steuerverwaltung

Gesamtvorhaben INSIEME

18. Dezember 2008

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Prüfungsbefundes	4
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	6
2.1	Auftrag	6
2.2	Rechtsgrundlagen	6
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	6
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	6
2.5	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	7
3	Die Geschichte des Programms INSIEME ist umfangreich und kompliziert	7
4	Welche Projekte sind heute vorgesehen und wie ist der aktuelle Stand derselben?	8
4.1	Das Gesamtpaket ist neu aufgeteilt worden	8
4.2	Der Terminplan für die erste Etappe ist vorhanden, die weiteren Schritte sind sowohl inhaltlich wie auch terminlich erst angedacht	9
4.3	Die Risikobeurteilung zeigt kritische Erfolgsfaktoren	10
5	Ist das Projektmanagement angemessen um damit die Programmziele zu erreichen?	12
5.1	Es sind Lehren aus dem bisherigen Programmverlauf gezogen worden, die bei der weiteren Entwicklung berücksichtigt werden	12
5.2	Das Projektmanagement muss verbessert werden	13
5.3	Die Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT wird durch vertragliche und finanzielle Probleme behindert	15
6	Wie sieht die Finanzierung aus und reichen die vorgesehenen Mittel zur Realisierung des Gesamtvorhabens INSIEME?	16
6.1	Die Finanzierung basiert auf einem überholten Verpflichtungskredit aus dem Jahre 2005, eine Neuplanung fehlt bisher	16
6.2	Die bisherige Mittelverwendung erfolgte teilweise nicht vorgabengemäss	17
6.2.1	Der Projektaufwand ist nicht immer perioden- und sachgerecht erfasst worden	17
6.2.2	Redundanzen in der Buchführung sind durch bessere Zusammenarbeit im Bereich der finanziellen Führung von INSIEME nach Möglichkeit zu vermeiden	19
6.2.3	Die bisher aufgelaufenen Entwicklungskosten sind kaum aktivierungsfähig	19
6.3	Bei DL-Verträgen mit Drittfirmen werden die Vorschriften von BoeB/VoeB nicht eingehalten	20
7	Schlussbesprechung	22
	Beilagen	22

Abkürzungsverzeichnis und Glossar

AIR	Arbeitsgruppe Insieme Relaunch
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
DLV	Dienstleistungsvereinbarung
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
FITIN	Projektbezeichnung für Fite Organisation für INSIEME
GPL	Gesamtprojektleiter
GU	Generalunternehmung
IKT	Informations- und Kommunikations-Technologie
INISCH	Projektbezeichnung für INSIEME im Schwung
INSIEME	Projektbezeichnung für Gemeinsame IT-Systeme ESTV
IRB	Informatikrat des Bundes
ISB	Informatikstrategieorgan des Bundes
IT	Information Technology
LAS	Lenkungsausschuss
LBK	Leistungsbezügerkonferenz
LBO	Leistungsbezügerorganisation
LV	Leistungsverrechnung
PAS	Projektausschuss
PL	Projektleiter
PT	Personentage
PVE	Projektvereinbarung
t.b.d	to be defined (noch zu bestimmen)

1 Zusammenfassung des Prüfungsbefundes

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat in der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) das Programm INSIEME einer Projektprüfung unterzogen. Es besteht eine lange und komplizierte Vorgeschichte zu diesem Programm. Die bereits geplante Realisierung wurde am 28. August 2007 mit Widerruf der ESTV für den Zuschlag im Vergabeverfahren des WTO-Projektes INSIEME an die Firma Unisys vorerst gestoppt. Mittlerweile ist das **Gesamtvorhaben INSIEME** nochmals überdacht und auf mehrere Etappen mit verschiedenen Projekten nach Steuerart unterteilt worden. Anfangs 2008 wurde zudem durch die ESTV entschieden, dass das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) neuer strategischer Partner für die Realisierung werden soll. Mit einer gegenseitigen Absichtserklärung wurde diese Zusammenarbeit festgelegt.

Das Revisionsteam hat einen umfassenden Einblick in die heutigen Arbeiten erhalten. Es konnte dabei feststellen, dass hoch motivierte Fachspezialisten der ESTV und des BIT mit Hochdruck arbeiten. Aus den vielen vorhandenen Dokumenten müssen Spezifikationen entstehen, die als solide Basis für die Realisierung dienen und es muss eine IT-Architektur gefunden werden, die allen Ansprüchen des umfangreichen Gesamtvorhabens standhalten kann. Es ist erklärtes Ziel beider Partner mit vereinten Kräften den nun schon sehr lange erwarteten Erfolg herbeizuführen. Aus dem bisherigen Verlauf des Gesamtvorhabens sind Lehren gezogen worden, welche die weitere Entwicklung massgeblich und positiv beeinflussen. Momentan sind jedoch noch einige **kritische Erfolgsfaktoren** vorhanden, die das angestrebte Ziel eines einheitlichen IT-Gesamtsystems für die beiden Hauptabteilungen der ESTV gefährden könnten.

Die heutige **Projektorganisation** und damit auch das **Projektmanagement** sind nicht optimal und bedürfen einiger Korrekturen. Vertragliche und finanzielle Aspekte sollten auf Stufe Lenkungsausschuss geregelt werden, entsprechend sind die dafür verantwortlichen Stellen diesem Ausschuss direkt zu unterstellen. Sowohl der Gesamt- wie auch die meisten Projektleiter sind Fachspezialisten aus den Hauptabteilungen der ESTV. Sie bringen ein grosses Fachwissen mit, das für die Erarbeitung von Spezifikationen und später auch für die Testphase sehr wertvoll ist. Vertiefte Informatikkenntnisse, dazu gehört auch die Vorgehensmethodik nach HERMES, fehlt diesen Fachspezialisten dagegen mehrheitlich. Dieses Manko kann durch externe erfahrene Projektleiter aufgefangen werden. Es muss sichergestellt sein, dass nach Phasenmodell HERMES gearbeitet wird, so dass alle notwendigen Dokumente erstellt werden und deren Freigabe zeitgerecht erfolgt. Nur auf einer methodischen und soliden Basis kann anschliessend schrittweise die heute mehrheitlich fehlende Planung jedes einzelnen Projektes erfolgen. Erst mit einer Feinplanung wird der Gesamtprojektleiter der ESTV zusammen mit demjenigen des BIT in der Lage sein, eine realistische Ressourcenplanung für die Umsetzung der ersten Etappen und eine Hochrechnung für das Gesamtvorhaben zu erstellen. Der heute noch fehlende **Projektcontroller** muss nachfolgend den Projektfortschritt überwachen und bei gravierenden Abweichungen reagieren.

Der vorhandene Rest des ursprünglichen Verpflichtungskredits aus dem Jahre 2005 beträgt 52,5 Millionen Franken. Dieser Betrag wird mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht ausreichen, um das Gesamtvorhaben realisieren zu können. Auch hier besteht dringender Handlungsbedarf für eine rasche detailliertere Planung, aus welcher der **finanzielle Mittelbedarf** abgeleitet werden kann. Die für das BIT notwendigen Finanzmittel, einerseits für die interne Leistungsverrechnung und andererseits für die Entschädigung der mit einer WTO-Ausschreibung zu findenden Entwickler,

müssen termingerecht sichergestellt werden, da sonst eine Realisierung verzögert oder sogar blockiert werden könnte. Der für Januar 2009 geplante Integrationsprototyp wird von allen Seiten mit Spannung erwartet. Es wird sich zeigen, wie weit die geplante Architektur den Anforderungen entspricht und wo allenfalls noch Korrekturen notwendig sind. Aufgrund dieses Prototyps wird die Feinplanung für die erste Etappe und eine Grobabschätzung für das Gesamtvorhaben möglich sein.

Die involvierten Mitarbeitenden bei der ESTV und beim BIT werden nach Einschätzung des Revisonsteams alles dafür tun, dass im Laufe der nächsten 2 Jahre erste befriedigende Teilergebnisse für die erste Etappe vorliegen und die weiteren Realisierungsschritte erfolgen können. Die zahlreichen Empfehlungen zu den noch vorhandenen kritischen Bereichen sollten daher durch die ESTV raschmöglichst umgesetzt und die Kräfte auf die schwierigen kommenden Aufgaben konzentriert werden.

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

Die EFK hat im Oktober und November 2008 das Programm INSIEME einer Projektprüfung unterzogen. Gemäss Prüfauftrag sollen Antworten auf die folgenden Fragen geben werden:

- Wie ist der aktuelle Stand von INSIEME und bis wann kann mit der Realisierung des Gesamtvorhabens gerechnet werden?
- Ist das Projektmanagement angemessen, um die Projektziele erreichen zu können?
- Sind Lehren aus der Vergangenheit gezogen worden und wie wirken diese in das heutige Programm ein?
- Wurden die Mittel bisher ordnungs- bzw. rechtmässig verwendet und wie sieht die weitere Finanzplanung aus?

Weitere Detailfragen zu den einzelnen Punkten gehen aus dem Prüfauftrag und -programm hervor.

2.2 Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967, Stand am 1. Januar 2008 (Finanzkontrollgesetz, FKG, SR 614.0)
- Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (Finanzhaushaltgesetz, FHG, SR 611.0)
- Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (FHV, SR 611.01)
- Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994, Stand am 1. Januar 2008 (BoeB, SR 172.056.1)
- Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 11. Dezember 1995, Stand am 27. Dezember 2006 (VoeB, SR 172.056.11)
- Informatikprozesse der Bundesverwaltung, Release 2.06

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Zur Erfüllung des Prüfauftrages wurden die sehr umfangreichen Dokumentationen gesichtet und Interviews mit den für die verschiedenen Projekte und Dienstleistungen verantwortlichen Mitarbeitenden der ESTV und des BIT geführt. Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus den Arbeitspapieren hervor.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die eingeladenen Interviewpartner standen termingerecht zur Verfügung und haben in offener Art die geforderten Auskünfte erteilt. Die notwendigen Dokumente konnten direkt im share-point der ESTV eingesehen werden und standen damit umfassend zur Verfügung des Revisionsteams.

2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Priorität (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor **Risiko** [z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

3 Die Geschichte des Programms INSIEME ist umfangreich und kompliziert

Bereits im Jahr 2001 sind in der ESTV erste Überlegungen gemacht worden, dass die zentralen Informatik-Anwendungen der beiden Hauptabteilungen Mehrwertsteuer (MWST) und Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (DVS) abgelöst werden sollten. Die Überlegungen gingen von Anfang an Richtung eines einheitlichen IT-Gesamtsystem, das die heute getrennt betriebenen Anwendungen Molis und Stolis ersetzen soll. Im März 2003 wurde dem damaligen Projektausschuss der Antrag gestellt, das Projekt INSIEME zu starten mit dem Ziel „planerische und konzeptionelle Vorarbeiten für die Umsetzung der IT-Vision“ zu erarbeiten. Diese Ziele sollten durch Erarbeitung des Prozessmodells, des Datenmodells und der IT-Architektur erreicht werden. Mit Schlussbericht vom November 2004 lagen die geforderten Resultate vor.

Aufgrund der Arbeiten aus dem Initialprojekt wurde erkannt, dass eine Strukturanpassung der ESTV angestrebt werden musste, um für die neuen Prozesse fit zu werden. Mittels den Projekten FITIN1, 2 und 3 wurde deshalb ab März 2004 die Organisationsstruktur der ESTV umgebaut. Der Fokus dieser Restrukturierung lag darin, dass Kunden der ESTV zukünftig eine einzige Ansprechperson erhalten, unabhängig welche Steuerart bei einem Kundenanliegen betroffen ist. Formell sind diese drei Projekte seit Frühjahr 2006 abgeschlossen.

Im Juni 2004 wurde mit dem Projekt INISCH zur „Erstellung einer WTO-konformen Ausschreibung für IT Systeme zur Unterstützung der in INSIEME beschriebenen Soll-Prozesse“ begonnen. Das Pflichtenheft war im März 2005 soweit, dass die WTO-Ausschreibung gestartet werden konnte. Nach einjähriger Evaluationszeit erhielt am 20. März 2006 die Firma Unisys als Generalunternehmung (GU) den Zuschlag für die Realisierung des IT-Gesamtsystems der ESTV aufgrund des massiv günstigsten Angebotes.

Parallel zur laufenden WTO-Ausschreibung wurden seitens ESTV mehrere weitere Projekte gestartet, die Teilresultate zum angestrebten Gesamtkonzept liefern sollten:

- Forma zum Abgleich der Soll-Formulare mit dem Soll-Datenmodell;
- Security zur Ist-Aufnahme der Sicherheitsprozesse und -weisungen, sowie der Erarbeitung einer Sicherheitspolicy basierend auf den zu erarbeitenden Sicherheitsanforderungen und -prozessen;
- Use Case zur Verfeinerung und Konkretisierung der Soll-Prozesse;
- Data zur Dokumentation der Ist-Datenbestände und Definition des Soll-Datenmodells.

Die Resultate aus diesen Projekten fliessen heute mit Ausnahme von Use Case in die neuen Projekte des Gesamtvorhabens INSIEME ein.

Nachdem die Firma Unisys ihre Arbeit mit sehr vielen externen Informatikspezialisten aufgenommen hatte, mussten die vorgängigen noch groben Ergebnisse durch die Fachspezialisten der ESTV verfeinert werden. Dazu startete die ESTV das Projekt PRO mit dem wesentlichen Ziel „der abschliessenden Festlegung von fachlichen Detailanforderungen vor und für die IT-Realisierung“. Die Teilresultate sind mindestens zu Beginn in das eigentliche Realisierungsprojekt REAL eingeflossen. Mit den Etappen RE1, RE2 und RE3 sollte das neue IT-Gesamtsystem gemäss den damaligen Projektplänen bis Ende 2009 realisiert und die alten Applikationen Molis bzw. Stolis abgelöst sein. In einem Vorvertrag wurden mit der Firma Unisys Lieferobjekte vereinbart, welche teilweise auch geliefert worden sind. Aufgrund der Dokumentationen kann jedoch festgestellt werden, dass diese mehrheitlich massive Verspätungen aufwiesen, was als Indiz für vorhandene Probleme interpretiert werden muss. In der Tat hatte die ESTV aufgrund aufkommender Zweifel über die Realisierbarkeit der ehrgeizigen Termine ein Projektaudit durch die Firma Capgemini durchführen lassen. Der Auditbericht vom 22. März 2007 weist aus, „dass INSIEME ohne wesentliche Änderungen das zeitliche als auch monetäre Budget deutlich übersteigen könnte“. Daneben waren Schwierigkeiten bei der Aushandlung des Gesamtvertrages zwischen der ESTV und der Unisys entstanden. Über Monate hinweg konnten sich die Vertragsparteien nicht über den Umfang und die Art des Vertrages einigen, was am 28. August 2007 im Widerruf der ESTV für den Zuschlag im Vergabeverfahren des WTO-Projektes INSIEME endete.

Das Revisionsteam konnte die genauen Ursachen, welche zu diesem Widerruf geführt haben, nicht restlos nachvollziehen, zu unterschiedlich sind die dahingehenden Aussagen. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass vorrangig terminliche und vertragliche Differenzen massgebend zum Abbruch mit der Firma Unisys geführt haben. Diese hat nachfolgend den Rechtsweg beschritten. Bis heute konnte keine gütliche Einigung erzielt werden, obschon die ESTV dies seit Anbeginn wünscht. Immer wieder auftauchende Pressemitteilungen zeugen von den unterschiedlichen Positionen der beiden Streitparteien. Auch wenn die Entscheidungen der Gerichte noch ausstehen, wird trotzdem ein Teil der erarbeiteten Erkenntnisse und Dokumentationen für die laufenden Projekte weiterverwendet. Dies wurde anlässlich der Sitzung des Lenkungsausschusses (LAS) vom 16.9.2008 entschieden, da seitens ESTV nie bestritten wurde, dass die ausgeführten Arbeiten im Rahmen des Vorvertrages entschädigt werden sollen. Da das Gesamtpaket aufgeteilt und bezüglich der Umsetzung in einer anderen Strategie endete, sind einige Lieferobjekte ohnehin nicht mehr relevant (z.B. Realisierung).

Das Schema gemäss Beilage 2 zeigt die Zusammenhänge der einzelnen Projekte seit Beginn des Gesamtvorhabens INSIEME bis zu den heute geplanten Projekten.

4 Welche Projekte sind heute vorgesehen und wie ist der aktuelle Stand derselben?

4.1 Das Gesamtpaket ist neu aufgeteilt worden

Die Firma Unisys hatte ursprünglich geplant, die Partnerverwaltung inkl. des Prozess-Workflows als zentrales Kernstück der neuen IT-Gesamtlösung unter RE1 zu realisieren. Nachfolgend wären die unterschiedlichen Steuerarten der MWST und DVS als zweites Realisierungspaket RE2 gesamthaft entwickelt und migriert worden.

Nach dem Abbruch mit der Firma Unisys resultierte aus einem Workshop der ESTV, dass eine neue Ausschreibung vorbereitet werden sollte. Dabei war im Fokus, die Komplexität des Gesamtvorhabens zu reduzieren und die Benutzenden der ESTV stärker als bisher einzubinden. Am 14. September 2007 hat die Geschäftsleitung den Projektauftrag zur Erarbeitung eines neuen Vorgehensplanes an die Arbeitsgruppe INSIEME Relaunch (AIR) erteilt. Bereits zwei Monate später lag das entsprechende Ergebnisdokument vor. In diesem wurde die neue Projektorganisation inkl. der Funktionsbeschreibungen, die Neuausrichtung des Programms INSIEME und die Umsetzungsstrategie dargelegt. Aufgrund vertiefter Analysen hatte die Arbeitsgruppe die von der Unisys ursprünglich geplante horizontale Migration über alle Steuerarten hinweg als Klumpenrisiko identifiziert. Im weiteren Verlauf der Arbeiten vollzog man daher eine Kehrtwendung und plante nun kleinere vertikale Realisierungsschritte basierend auf einer Basisinfrastruktur zur Unterstützung der künftigen prozessorientierten Arbeitsweise, siehe Beilage 3.

Aus der neuen Aufteilung des gesamten Paketes wurde eine erste Etappe skizziert, ein Massnahmenkatalog aufgestellt und die Realisierung geplant. Anfangs des Jahres 2008 entschieden die Verantwortlichen der ESTV zudem, anstelle einer WTO-Ausschreibung für einen neuen externen Realisierungspartner, das BIT als strategischen Partner an Bord zu holen. Die dahingehende Absichtserklärung zwischen der ESTV und dem BIT datiert vom 11. Februar 2008 und wurde von Mitgliedern des LAS unterzeichnet. Die erste Dienstleistungsvereinbarung (DLV) zur Erarbeitung der Unternehmensarchitektur und Festlegung der IT-Strategie ist im gleichen Zeitraum zwischen den neuen Partnern abgeschlossen worden. Aufgrund dieser strategischen Änderungen musste die Projektorganisation angepasst, die Projekte für die erste Etappe definiert, der Gesamtprojektleiter (GPL) und die Projektleiter (PL) ernannt werden. Parallel ist auch im BIT eine eigene Projektorganisation aufgebaut worden. Unter Führung des GPL BIT waren zum Zeitpunkt der Revision ein Dutzend Mitarbeitende des BIT hauptsächlich mit der IT-Zielarchitektur und dem Bau des Integrationsprototyps beschäftigt. Die Projektvereinbarung (PVE) für den Integrationsprototyp sowie die DLV für das Projektmanagement einerseits und die Business Analyse andererseits waren zum Zeitpunkt der Revision seit längerem in Arbeit, jedoch noch nicht durch beide Partner unterzeichnet (siehe Kapitel 5.3). Die Unterzeichnung hat gemäss Information anlässlich der Schlussbesprechung in der Zwischenzeit stattgefunden. Sowohl im LAS wie auch im Projektausschuss (PAS) nehmen Mitarbeitende des BIT stufengerecht Einsitz. Eine kleine Anzahl von externen Mitarbeitenden unterstützt seit August 2008 zusätzlich die Fachspezialisten der ESTV bei ihren ungewohnten Informatik-Aufgaben.

4.2 Der Terminplan für die erste Etappe ist vorhanden, die weiteren Schritte sind sowohl inhaltlich wie auch terminlich erst angedacht

In einer ersten Etappe sollen gemäss Projektorganisation mit sechs Projekten spezifizierte Teile des IT-Gesamtsystems aufgebaut werden, jedoch nur im Bereich der Verrechnungssteuer. Dabei sind die Projekte Partnerverwaltung, Kundenbuchhaltung und Supportprozesse Basiselemente, auf welchen weitere Steuerarten aufbauen werden. Die Projekte Fachfunktionen VST_E und Portal MWST sind dagegen fachspezifisch auf bestimmte Abläufe ausgerichtet. Das Projekt Bereitstellung technische Soll-IT-Architektur liegt beim BIT, welches für den Aufbau der nötigen Infrastruktur im Rahmen der Vereinbarungen sorgen soll. Wo immer möglich sollen nach Ansicht der BIT-Spezialisten Kaufprodukte eingesetzt werden (z.B. Workflow, Debitoren-Buchhaltung) und nur da

wo der Markt keine vernünftige Lösung anbietet, Eigenentwicklungen stattfinden. Um bezüglich der vorgesehenen Architektur eine sichere Basis zu erhalten, wurde entschieden, dass bis Januar 2009 ein Integrationsprototyp anhand von drei sogenannten „Stories“ (genauer Beschrieb eines bestimmten Geschäftsfalles) gebaut werden soll. Damit wird einerseits erstmals ein Resultat auf den Bildschirmen sichtbar sein und andererseits kann das BIT - falls notwendig - Korrekturmaßnahmen einleiten, bevor es an die tatsächliche Realisierung der gesamten ersten Etappe geht.

Zurzeit ist eine MWST-Reform auf politischer Ebene in der Vernehmlassung. Es kann noch nicht mit Sicherheit abgeschätzt werden, wann die Änderungen in Kraft treten, genannt werden 2011 oder 2012, wobei letzteres wahrscheinlicher ist. In jedem Falle wird diese Reform die Arbeiten von INSIEME massgeblich beeinflussen. Die ESTV wird entscheiden müssen, ob die notwendigen Anpassungen noch auf dem alten System Molis oder direkt im neuen System realisiert werden. Beide Entscheidungen beinhalten Risiken, welche durch die Verantwortlichen sorgfältig abgewogen werden müssen. Bei Entwicklung auf dem alten System müssen zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Diese Aufwände würden nur für kurze Zeit wirksam, da das System sowieso zur Ablösung vorgesehen ist. Bei direkter Entwicklung auf dem neuen System muss mit grösster Wahrscheinlichkeit die heute geplante erste Etappe zugunsten der MWST-Realisierung zurückgestellt werden. Es müssten sehr rasch Spezialisten der MWST zugunsten des Projektes abgestellt und mit Hochdruck die Spezifikationen zuhanden des BIT erstellt werden. Mit einem Termin 2011 ist dies bereits sehr zeitkritisch und würde enorme Anstrengungen aller Beteiligten bedeuten.

Mit der Entwicklung des Integrationsprototyps wird ein wichtiger Schritt Richtung Realisierung des Gesamtvorhabens INSIEME getan. Der Umfang dieses Integrationsprototyps ist in der entsprechenden PVE genau umschrieben, d.h. es werden die gemäss Informatikprozess P01 definierten Architekturen entwickelt und Informatikstandards festgelegt. Nach Ansicht des Revisionsteams wird seitens der ESTV teilweise eine zu hohe Erwartung in dieses Teilresultat gesetzt. Bis heute sind nebst der ersten Etappe noch keine weiteren Planungen vorhanden, weder bezüglich der weiteren zu realisierenden Projekte noch in finanzieller Hinsicht. Dies wird auch anfangs 2009 nach Vorliegen des Prototyps nicht in dem Umfang möglich sein, wie das von der ESTV erwartet wird. Termine und Kosten für die Gesamtrealisierung können aufgrund der Erfahrungen mit dem Integrationsprototyp mit Hochrechnungen abgeschätzt werden. Diese Schätzungen werden jedoch eine Grobplanung darstellen, mit einem grossen Abweichungspotential, da die weiteren Etappen im Umfang noch nicht festgelegt sind. Für die Realisierung des Gesamtvorhabens wird das BIT eine WTO-Ausschreibung für 15 externe Mitarbeitende starten müssen, da nicht genügend interne Spezialisten zur Verfügung stehen. Sofern die notwendigen Personen auf dem Markt gefunden werden können, wird eine Realisierung ab Mai 2009 möglich. Gemäss der aktuellen Terminplanung stehen somit zwölf Monate zur Verfügung, um die erste Etappe zu verwirklichen. Zum Zeitpunkt der Revision lagen weder ein Gesamtterminplan noch entsprechende Finanz- und Ressourcenplanungen vor.

4.3 Die Risikobeurteilung zeigt kritische Erfolgsfaktoren

Aufgrund der dargestellten Komplexität des Gesamtvorhabens INSIEME, einer bereits seit über sechs Jahre dauernden Entwicklungstätigkeit, den bisher geflossenen Finanzmitteln und des sich noch nicht konkret abzeichnenden Endes dieses sehr ambitionierten Vorhabens hat das Revisions-

team eine Risikoanalyse vorgenommen. Daraus hat sich ergeben, dass verschiedene Bereiche Risiken aufweisen, die zu Killerkriterien für die Realisierung des IT-Gesamtsystems ESTV werden könnten.

Im ursprünglichen Projekt, für welches die Unisys den Zuschlag als GU erhalten hatte, baute man hauptsächlich auf externen Beratern und Informatikern auf. Mit dem heutigen Vorgehen neigt die ESTV dazu, allzu sehr auf interne Fachspezialisten zu vertrauen. Beide Ansätze sind nach Ansicht der EFK nicht optimal und bergen entsprechende Risiken in sich. Im ersten Fall begibt sich ein Auftraggeber spätestens nach der Realisierungsphase in eine Abhängigkeit für Unterhalt und Wartung der aufgesetzten Lösung mit entsprechenden finanziellen Konsequenzen. Dagegen ist beim mehrheitlichen Einsatz von Fachspezialisten der ESTV das notwendige Informatik- und Projektmanagementwissen zu wenig oder gar nicht vorhanden. Die Vorgehensmethodik, eine zeitgerechte Kommunikation, realistische Termin- und Ressourcenplanungen sowie das Projektcontrolling leiden darunter. Zudem werden Fachspezialisten bzw. auch Führungskräfte aus den Hauptabteilungen abgezogen und über Monate hinweg zu 100% in das Projekt involviert. Die bisherigen Aufgaben müssen während dieser Zeit durch andere Mitarbeitende übernommen werden. Die Rückkehr an den angestammten Arbeitsplatz nach Beendigung des Projektes kann daher problematisch werden und im einen oder anderen Fall auch einschneidende persönliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Empfehlung 4.3.1 (Priorität: 1)

Zur optimalen Abwicklung des Gesamtvorhabens müssen externe Informatik- und Projektmanagement-Spezialisten hinzugezogen werden um die fachlastigen Spezialisten der ESTV zu unterstützen. Dies gilt mindestens für das Coaching und die Stellvertretung des Gesamtprojekt- und der Projektleiter, sowie das Projektcontrolling. Da das BIT der Entwicklungspartner ist, wäre aus Sicht der EFK prüfenswert, ob diese Unterstützung teilweise durch Mitarbeitende des BIT wahrgenommen werden könnte.

In der ESTV und dem BIT bestehen unterschiedliche Auffassungen, die teilweise negative Auswirkungen auf den Projektfortschritt haben können:

- *Spezifikationen*: sehr viele Grundlagen sind bei der ESTV vorhanden, aber nicht in derjenigen Qualität und Sprache, die Entwickler benötigen um eine Applikation zu realisieren, die den Bedürfnissen des Endbenutzers schlussendlich entspricht;
- *Termine für Entwicklung, Qualitätsprüfung und Produktionsaufnahme*: Festlegung von Etappenzielen durch den GPL ESTV ohne Abstimmung mit den Verantwortlichen des BIT, die neutral betrachtet nicht realisierbar sind;
- *Integrationsprototyp*: soll sichtbar machen, wie die zukünftige Applikation aussehen und funktionieren kann, ist jedoch weder für Lastentests geeignet noch stellt dieser eine finale Version dessen dar, was realisiert wird;
- *Offerten*: sinnvoll ist das schrittweise Vorgehen zum richtigen Zeitpunkt in den einzelnen Projekten, mit klar abschätzbaren Lieferobjekten wie dies in der gemeinsamen Absichtserklärung definiert ist; eine Gesamtofferte mit Kostendach für ein momentan überhaupt nicht einschätzbares IT-Gesamtsystem ist daher eine nicht realistische Erwartung;

- *Abnahmegarantien und Leistungsverrechnung (LV)*: weder der Verpflichtungskredit für den finanzwirksamen Teil ist bisher aufgeteilt worden noch ist durch die ESTV bei der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) beantragt worden, dass ein vorerst notwendiger Teil dieses Kredites für die LV verwendet werden darf; daran scheiterte bis Ende November 2008 eine Verrechnung der BIT-Leistungen an die ESTV;
- *Verpflichtungskredit*: die einstmals im Jahre 2005 gesprochenen Finanzmittel von 71 Millionen Franken wurden schon in der Studie von Capgemini anfangs 2007 in Frage gestellt und auf 120 Millionen Franken geschätzt, verbraucht sind bereits rund 19 Millionen Franken; mit den verbleibenden 52 Millionen Franken dürfte das Gesamtvorhaben kaum zu finanzieren sein, wenn sowohl die finanzwirksamen Kosten wie auch die Leistungsverrechnung des BIT eingerechnet werden.

Auf allen Stufen wird signalisiert, dass man einvernehmliche Lösungen zwischen der ESTV und dem BIT anstrebt. Daher ist zu vermeiden, dass nicht stufengerechte Einzelaktionen stattfinden und damit das zaghaft blühende gegenseitige Vertrauen oder sogar der Erfolg des Gesamtvorhabens gefährdet wird. Die heute vorhandenen Probleme bezüglich vertraglicher Vereinbarungen und finanziellen Abtretungen können entschärft werden, wenn die entsprechenden Verantwortlichen dem LAS unterstellt werden. Dies würde nach Ansicht des Revisionsteams zur Folge haben, dass der LAS in kürzeren Zeitabständen tagen müsste, damit die notwendigen Entscheidungen termingerecht getroffen werden könnten.

Empfehlung 4.3.2 (Priorität: 1)

Die stufengerechte Entscheidungsfindung ist ein zentraler Erfolgsfaktor für das Gesamtvorhaben INSIEME. Das Vertragswesen, die Finanzen und die Terminplanung sollten daher direkt dem Lenkungsausschuss unterstellt werden. Die Genehmigung von Vertragsvereinbarungen zwischen den Partnern ESTV und BIT sowie die Freigabe der dafür notwendigen Finanzmittel müssten durch die Mitglieder dieses Gremiums erfolgen. Dies gilt auch für die Freigabe und offizielle Kommunikation von Terminplänen.

5 Ist das Projektmanagement angemessen um damit die Programmziele zu erreichen?

5.1 Es sind Lehren aus dem bisherigen Programmverlauf gezogen worden, die bei der weiteren Entwicklung berücksichtigt werden

Aus den vielen Projekten der Vergangenheit sind Lehren gezogen worden. So wurde während den Relaunch-Arbeiten (AIR) erkannt, dass eine Realisierung des Gesamtvorhabens INSIEME mit grossen Risiken verbunden wäre, vor allem nach dem Abbruch der Arbeiten mit der GU Unisys. Ein Risiko besteht auch in den unterschiedlichen Funktionalitäten und Kulturen der beiden Hauptabteilungen MWST und DVS. Die Gesamterkenntnisse führten nachfolgend zur Aufteilung in Projekte nach Steuerarten und zum Grundsatz, dass innerhalb der Projekte vorerst das Massengeschäft (80%) abgedeckt und weitergehende Entwicklungen für Spezialfälle in einer zweiten Etappe realisiert werden sollen.

Das BIT als strategischer Partner wendet für die Entwicklung der Lösungsarchitektur die Architekturmethode TOGAF an. Diese basiert auf sogenannten Iterationen, d.h. Ergebnisse werden in mehreren Schritten überarbeitet, so dass bis zur Realisierung die notwendige Granularität erreicht wird. Das Ziel dieser Methodik ist primär, allfällige Fehler oder Inkonsistenzen frühzeitig zu erkennen und zu eliminieren, so dass gravierende Auswirkungen auf die Ressourcen oder Termine möglichst ausgeschlossen werden. TOGAF eignet sich vor allem für die Entwicklung von Geschäftsarchitekturen, HERMES dagegen ist eher für die Projektführung geeignet. Es gibt jedoch überschneidende Elemente, wobei diese untereinander kompatibel sind.

Gemäss der Richtlinie P007 des Informatikrates Bund sind „alle Informatikprojekte nach dem Projektführungssystem HERMES abzuwickeln“. Diese verbindliche Weisung gilt insbesondere für grosse Informatikprojekte wie das Gesamtvorhaben INSIEME. Die dem Revisionsteam zugänglichen Projektunterlagen zeigen, dass für die Projekte vor dem Relaunch durch die ESTV bzw. Unisys die Vorgehensschritte gemäss HERMES nur teilweise oder gar nicht eingehalten worden sind. Der GPL und die meisten PL der ESTV sind Fachspezialisten aus den Hauptabteilungen DVS und MWST. Sie bringen dementsprechend viel Wissen über die Geschäftsprozesse und Steuerarten mit, was für die Definition der neuen Soll-Lösung massgebend ist. Dagegen verfügen diese Mitarbeitenden grösstenteils weder über IT-Projektleiter-Erfahrung noch sind sie mit der Projektführungsmethode HERMES vertraut. Ohne methodisches Vorgehen können Verzögerungen entstehen, da nachträgliche Änderungen an Basisbeschreibungen oder Dokumentationen sowohl finanzielle wie auch terminliche Auswirkungen nach sich ziehen können. Das Fehlen von notwendigen Spezifikationen oder offiziellen Abnahmen kann im Weiteren dazu führen, dass unnötige Streitigkeiten und gegenseitige Schuldzuweisungen entstehen. Der GPL ESTV hat dieses Manko jedoch erkannt und mit der Anstellung von zwei externen Projektleitern zur Begleitung der Projekte soll nun sichergestellt werden, dass zukünftig die vorgeschriebenen Phasen inklusive deren Dokumentation eingehalten werden.

Empfehlung 5.1 (Priorität: 1)

Die vorgesehenen Phasen und Pflichtdokumente gemäss HERMES sind durch die ESTV über alle Projekte konsequent durchzusetzen. Dies beinhaltet nebst der Qualitätssicherung der Ergebnisse auch die termingerechte Phasenfregabe.

5.2 Das Projektmanagement muss verbessert werden

Die Projektorganisation besteht heute aus dem Auftraggeber, dem LAS, dem PAS, dem GPL und den einzelnen PL. Das Qualitäts- und Risikomanagement ist sowohl dem LAS wie PAS, die Ressourcen, die Qualitätssicherung, der Projektsupport und das Projektoffice dagegen nur dem PAS angehängt.

Der PAS wurde nach dem Relaunch INSIEME zusätzlich zur Gesamtprojektleitung definiert und setzt sich aus Benutzervertretern und den PL zusammen. Betrachtet man nur die Grafik, so stellt diese einen einzigen dem GPL übergeordneten PAS dar. Tatsächlich verfügt aber jedes Projekt über einen eigenen PAS, welcher dem GPL unterstellt ist. Diese Projektorganisation ist nicht geeignet, einen stufen- und zeitgerechten Ablauf zu gewährleisten. Ein GPL kann nicht in Personalunion den Vorsitz eines PAS innehaben, da er in dieser Position seine eigenen Arbeiten freigibt

und gleichzeitig die Vorgaben des LAS nach unten durchsetzen muss. Die Projektorganisation sollte daher angepasst werden, die Koordination und Führung der einzelnen Projekte ist die Hauptaufgabe des GPL, die Freigabe von Phasen gemäss HERMES muss dagegen für alle Projekte über den LAS erfolgen.

Die Projektorganisation zeigt weiter, dass ein Qualitäts- und Risikomanagement einerseits und eine Qualitätssicherung andererseits als Stabsfunktionen bestehen. Die Aufgaben, welche diese Personen wahrzunehmen haben, sind im Dokument „Vorgehen Qualitätssicherung und Risikomanagement“ festgehalten. Bei Durchsicht dieses Dokuments fällt auf, dass noch weitere Rollen wie Qualitätsmanager und Qualitätsverantwortlicher sowie Risikomanager und Risikoverantwortlicher beschrieben sind. Die Aufgaben der Qualitätssicherung bestehen gemäss dem Rollenbeschrieb in der Beurteilung von Prozessen, Verfahren und Ergebnissen, einschliesslich der Prüfung von Qualität, Terminen und Kosten. Letzteres gehört jedoch zu den klassischen Aufgaben eines Projektcontrollers. Mit der heutigen Projektorganisation sind die Abgrenzungen unklar und teilweise werden die vorgesehenen Aufgaben nicht erfüllt. Das projektbezogene Qualitäts- und Risikomanagement ist auf Stufe LAS einer einzigen Person zuzuteilen. Zusätzlich ist ein Projektcontroller zu ernennen und die technische Qualitätssicherung unter dem GPL zur Sicherung der Teilergebnisse einzusetzen.

Die Stellvertretung des GPL ESTV ist ebenfalls noch nicht befriedigend gelöst. Bei dessen Abwesenheit wird an den Leiter der Leistungsbezügerorganisation (LBO) verwiesen, welcher anderweitige Projekt-Funktionen innehat. Der vorgesehene externe Coach zur Unterstützung des GPL ist zwar ausgewiesener Unternehmensberater und wurde für die Umsetzung der Struktur-Reorganisation (FITIN) in die ESTV geholt. Damit sind bei diesem Mitarbeitenden sicher Kenntnisse des Gesamtvorhabens vorhanden. Das bisherige Vorgehen lässt jedoch Zweifel aufkommen, ob genügend Informatikerfahrung (Projektleitung, HERMES) vorhanden ist, um den GPL in seiner anspruchsvollen Aufgaben wirkungsvoll unterstützen zu können. Mit der heutigen Situation besteht ein grosses Risiko, dass Fehlentwicklungen und Projektverzögerungen nicht oder zu spät erkannt werden.

Empfehlung 5.2.1 (Priorität: 1)

Zur Sicherstellung aller zur Projektführung notwendigen Rollen innerhalb der Projekte sollte die heutige Projektorganisation angepasst und die zentralen Funktionen direkt dem Lenkungsausschuss unterstellt werden.

Das BIT als strategischer Partner ist für die Realisierung der Projekte vorgesehen. Die Informatikspezialisten müssen entsprechend die Konzepte umsetzen, welche durch die ESTV dokumentiert werden. Für die Beschreibung von Anforderungen, Prozessabläufen und Entwicklungsdetails braucht es ein gegenseitiges Verständnis zwischen den involvierten Mitarbeitenden, d.h. die Fachspezialisten der ESTV müssen die spezifischen Anforderungen soweit im Detail beschreiben können, dass diese für die Informatiker verständlich und umsetzbar sind. Form und Detaillierungsgrad der Spezifikationen müssen daher in enger Zusammenarbeit entstehen. Nach Einschätzung des Revisionsteams besteht ein hohes Risiko, dass bei der Ausarbeitung der für die Realisierung notwendigen Spezifikation das gegenseitige Verständnis fehlt und dadurch viele Detailabklärungen

seitens BIT notwendig werden, was mit zusätzlichem Zeitaufwand verbunden ist. Um diesem Risiko vorzubeugen, sollten idealerweise in jedem Projekt Mitarbeitende des BIT eingebunden werden.

In den Projektanträgen der Projekte sind alle Rollen aufgeführt, welche besetzt sein müssen, damit die gesetzten Ziele erreicht werden können. Als Beispiel zeigt der Projektantrag für das „Portal MWST“ insgesamt 29 Rollen, welche für die Phasen Initialisierung und Voranalyse notwendig sind. Am 4.11.2008 stand bei 17 Rollen anstelle eines Namens „t.b.d“, d.h. die entsprechenden Personen waren noch nicht ernannt, somit mehr als 50% der notwendigen Funktionen unbesetzt. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den restlichen also generell beim Ressourcenbedarf. Die Projektplanung ist bezüglich Projektfortschritt und Planungssicherheit von verfügbaren Ressourcen abhängig, welche zwischen der ESTV und dem BIT abgesprochen bzw. koordiniert werden müssen. Die durchgeführte Aufwandschätzung der ESTV zu Beginn des Projekts „Portal MWST“ im Juni 2008 hat nach aktualisierter Planung im November 2008 beträchtliche Differenzen und Mehraufwendungen gezeigt. In der ursprünglichen Schätzung ging man von total 700 Personentagen (PT) für dieses Projekt aus: 100 PT ESTV und 600 PT BIT. Die aktualisierte Planung zeigt bereits 1220 PT: 530 PT ESTV und 690 PT BIT, was einer Steigerung von 74% entspricht. Die Aufwandschätzung der ESTV vom Juni 2008 für die gesamte erste Etappe zeigt total 17'400 PT: 4'685 PT ESTV und 12'715 PT BIT. Eine aktualisierte Gesamtplanung über alle Projekte wurde bisher nicht erstellt und auch nicht mit dem BIT koordiniert. Wenn sich alle Projekte im Rahmen des gezeigten Beispiels entwickeln, muss davon ausgegangen werden, dass die bisher geplanten Zeiten massiv überschritten werden. Daneben besteht das Risiko, dass durch die unrealistische Planung ein Motivationsverlust entsteht, welcher zu weiteren Terminverzögerungen und nachlassendem Support seitens LAS und Projektauftraggeber führen könnte. Die EFK stuft daher die offiziell kommunizierte Projektplanung für die erste Etappe aufgrund der vielen „Baustellen“ und noch nicht besetzter Schlüsselrollen als unrealistisch ein.

Empfehlung 5.2.2 (Priorität: 1)

Für die noch fehlenden personellen Ressourcen der notwendigen und definierten Rollen ist raschmöglichst eine Lösung zu finden, damit keine weiteren Projektverzögerungen eintreten.

Empfehlung 5.2.3 (Priorität: 1)

Die Projektplanung muss rasch überarbeitet werden. Wo aufgrund des Arbeitsfortschritts noch keine genaueren Schätzungen möglich sind, müssen die Termine anders kommuniziert werden, z.B. als Arbeitshypothese oder adaptiver Etappenplan, damit keine falschen Erwartungen entstehen.

5.3 Die Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT wird durch vertragliche und finanzielle Probleme behindert

Die Zusammenarbeit zwischen der ESTV und BIT ist in einer gegenseitigen Absichtserklärung festgehalten worden. Darin werden die gemeinsamen Ziele und die grundlegenden Zusammenarbeitsformen festgelegt. Es wurde vereinbart, für die einzelnen zu erbringenden Leistungen seitens BIT individuelle PVE auszuarbeiten, mit gegenseitiger Genehmigung und Unterschrift.

Für die bisher durchgeführten Phasen sind solche PVE bzw. auch ein DLV erstellt worden. Diese beinhalten die Einbindung und Unterstützung von Personen seitens BIT im Projekt, die Bestimmung der technischen IT-Infrastruktur und die Realisierung des Integrationsprototyps. Diese Verträge waren zum Zeitpunkt der Revision noch nicht unterzeichnet, obschon seitens BIT bereits dahingehende Leistungen erbracht worden waren. Bei fehlenden bzw. nicht rechtzeitig unterzeichneten Vereinbarungen besteht die Gefahr, dass später unterschiedliche Auffassungen über Lieferobjekte oder verrechnete Kosten entstehen. Dies kann die weitere Zusammenarbeit zwischen den Partnern in hohem Masse gefährden.

Aufgrund der Planung zur Realisierung der ersten Etappe bis Mai 2010 ergaben Schätzungen seitens des BIT, dass 15 externe Entwickler auf dem IT-Ressourcenmarkt gesucht werden müssen, was eine WTO-Ausschreibung bedingt. Eine solche ist mit zeitlichem Aufwand verbunden, so dass sie frühzeitig an die Hand genommen werden muss. Es muss jedoch auch sichergestellt sein, dass die notwendigen finanziellen Mittel für die Abgeltung dieser externen Leistungen abgesichert sind. Die ESTV hat jedoch bisher weder eine vertragliche Abnahmegarantie unterzeichnet noch der vorgeschlagenen Abtretung eines Teils des Verpflichtungskredites zugestimmt. Ohne diese Sicherheiten wird jedoch das BIT nicht mit der Suche der notwendigen Spezialisten beginnen können. Es bestehen beträchtliche Risiken, dass die notwendige Ressourcenbeschaffung nicht oder nur verspätet eingeleitet werden kann und dies wiederum die Planung bzw. auch Realisierung negativ beeinflusst.

Empfehlung 5.3.1 (Priorität: 1)

Die vom BIT geforderte Abnahmeverpflichtung für die Beschaffung der notwendigen Informatikspezialisten zur Realisierung der ersten Etappe ist umgehend durch den LAS zu regeln, damit die notwendige WTO-Ausschreibung termingerecht erfolgen kann.

Empfehlung 5.3.2 (Priorität: 2)

Projektvereinbarungen oder Dienstleistungsverträge sind zukünftig zeitgerecht durch die beiden Parteien zu unterzeichnen, damit einerseits die Leistungsverrechnung erfolgen kann und andererseits die Zusammenarbeit nicht unnötig behindert wird.

6 Wie sieht die Finanzierung aus und reichen die vorgesehenen Mittel zur Realisierung des Gesamtvorhabens INSIEME?

6.1 Die Finanzierung basiert auf einem überholten Verpflichtungskredit aus dem Jahre 2005, eine Neuplanung fehlt bisher

Die Finanzplanung für das Gesamtvorhaben INSIEME stützt sich immer noch auf den ursprünglich im 2005 durch den Bundesrat bewilligten Verpflichtungskredit ab, welcher unter Hoheit des Informatikrates Bund (IRB) im Topf „IKT-Wachstum“ verwaltet wird. Nach dem Relaunch INSIEME hat bisher keine neue Aufwandschätzung für die Weiterführung und Realisierung des Gesamtvorhabens stattgefunden. Gegenüber der Finanzkommission der beiden Räte rechnet der GPL bis 2011 mit Gesamtausgaben von 52,3 Millionen Franken, ohne allfällige Entschädigungsleistungen an die Firma Unisys. Zu diesen Zahlen fehlt eine fundierte Berechnung, offensichtlich handelt es sich um

eine aus der übrig gebliebenen Kreditsituation abgeleitete Schätzung. Die monatlichen PCO-Berichte zeigen dieselben finanzwirksamen Ausgaben von 52 Millionen Franken.

Der IRB ist aufgrund des Abbruchs mit der Firma Unisys gegenüber dem Projekt skeptisch geworden und hat daher für das Jahr 2009 lediglich 3 Millionen Franken freigegeben. Zusätzliche Mittel werden durch die Leistungsbezügerkonferenz (LBK) erst dann eingestellt, wenn von der ESTV eine fundierte Bedarfsanforderung abgegeben wird.

Wie vorgängig dargestellt, ist das BIT als strategischer Partner für die Realisierung des Projektes vorgesehen. Die Verrechnung von Aufwänden findet bundesintern durch Leistungsverrechnung statt. Die Kredite sind bisher aber nur auf finanzwirksamen Konti eingestellt, was eine Verrechnung durch das BIT verunmöglicht. Es ist deshalb dringend notwendig, dass die ESTV bei der EFV eine Kreditumwandlung (fw_Kredit zu LV_Kredit) beantragt.

Da bisher keine verbindliche Gesamtplanung für das Gesamtvorhaben vorliegt, ist die vollständige Finanzierung von INSIEME mittelfristig problematisch.

Empfehlung 6.1.1 (Priorität: 1)
 Die für das Gesamtvorhaben INSIEME reservierten Mittel basieren auf einer überholten Planung. Für die neuen Projekte und Etappen ist deshalb zusammen mit dem BIT eine fundierte Mittelbedarfsplanung nach Projektphasen und Unterprojekten zu erstellen.

Empfehlung 6.1.2 (Priorität: 1)
 Der bisher nur finanzwirksam einsetzbare Verpflichtungskredit muss zur Abgeltung des BIT anteilmässig in einen LV-Kredit umgewandelt werden. Diese Verschiebung ist durch die ESTV ohne weiteren Verzug bei der EFV zu beantragen und die zur internen LV notwendige EBP-Nummer pro Vertrag gemäss den Bundesvorgaben zu eröffnen, damit die aufgelaufenen Rechnungen des BIT periodengerecht verbucht werden können.

6.2 Die bisherige Mittelverwendung erfolgte teilweise nicht vorgabengemäss

6.2.1 Der Projektaufwand ist nicht immer perioden- und sachgerecht erfasst worden

Die bis heute getätigten Ausgaben für das Gesamtvorhaben (inkl. Vorbereitungsprojekte FITIN und INISCH) belaufen sich auf über 18,5 Millionen Franken.

Die Finanzaufgaben zu den Projekten FITIN und INISCH (zwischen 2001 - 2005 durchgeführt) sind von der EFK ungeprüft aus den Aufstellungen des GPL bzw. der LBO ESTV übernommen und miteinander verglichen worden. Zwischen den beiden Aufstellungen ergibt sich eine minimale Abweichung, die sich damit erklären lässt, dass die Excel-Aufstellung der LBO erst im Jahr 2003 beginnt.

Der in die Prüfungsperiode (ab 1.1.2006) fallende Aufwand setzt sich wie folgt zusammen:

Jahr	z.L. Verpflichtungskredit	z.L. Informatikkredit ESTV	Total
2006	Fr. 1'477'617	Fr. 3'421'845	Fr. 4'899'462

2007	Fr. 4'943'947	Fr. 210'964 *	Fr. 5'145'911
2008 bis Aug.	Fr. 379'421		Fr. 379'421
Total	Fr. 6'800'985	Fr. 3'632'809	Fr. 10'433'694

* Interne Leistungsverrechnung BIT

In diesen Zahlen sind nicht enthalten:

- Der vom BIT im 2008 für interne Leistungen (INSIEME IT-Zielarchitektur) in Rechnung gestellte Betrag von 341'233 Franken, sowie Beträge aus drei weiteren Verträgen im Gesamtbetrag von rund 810'000 Franken;
- Die Rechnung der Firma Unisys für im 2007 erbrachten Leistungen von 1'339'287 Franken;
- Die internen Projekt-Leistungen der Mitarbeitenden ESTV.

Die Rechnung der Unisys vom 28. Juni 2007 war zum Zeitpunkt der Revision nicht verbucht. Infolge des hängigen Gerichtsverfahrens ist nachvollziehbar, dass diese noch nicht bezahlt worden ist. Da der Betrag von der ESTV grundsätzlich nicht bestritten ist, hätte die Rechnung jedoch bereits im 2007 verbucht werden müssen. Nach Intervention des Revisionsteams wurde durch den in das Gerichtsverfahren involvierten ehemaligen Projektkoordinator mit Mail vom 30. Oktober 2008 veranlasst, dass die Rechnung nun verbucht werden soll, aber nicht bezahlt werden darf.

Die stichprobenmässige Überprüfung der zu Lasten des Kontos „fw_Verpflichtungskredit INSIEME“ (Konto 5209001000, bzw. 54001013 im 2006) verbuchten Ausgaben zeigt, dass dem Konto auch projektfremde Ausgaben belastet wurden. Dazu die nachfolgenden Beispiele:

2006

- Ablösung und Umbau REDESA-Schnittstelle Fr. 89'500
- Prod. Setzung DIAB (Digitales Informations- und Archivsystem) Fr. 217'340

Parallel wurde das Sachkonto INSIEME aber auch mit 855'000 Franken entlastet und dieser Betrag auf das Konto 54001011 „IT-Investitionen (LBO)“ umgebucht.

2007

- HW für KaVor BS2000 Fr. 1'000'000
- Begleitung der Neuorganisation der Personalabteilung Fr. 10'514
- Ablösung und Umbau REDESA-Schnittstelle Fr. 20'358

Die Entscheidungsträger begründen die Belastungen damit, dass diese Aufwendungen im direkten Zusammenhang mit dem Projekt INSIEME stünden. Das Revisionsteam teilt diese Auffassung jedoch nicht. Die von der LBO vorgenommenen Sachkontierungen werden in die Buchhaltung übernommen, ohne dass sie in Zweifelsfällen nochmals hinterfragt werden. Der Rechnungsführer müsste hier bezüglich korrekter Verbuchung unbedingt die Fachführerschaft übernehmen.

Empfehlung 6.2.1 (Priorität: 2)

Der Finanzdienst (FD) der ESTV muss durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass sämtliche im Rechnungsjahr erbrachten Leistungen periodengerecht und sachlich korrekt verbucht werden.

6.2.2 Redundanzen in der Buchführung sind durch bessere Zusammenarbeit im Bereich der finanziellen Führung von INSIEME nach Möglichkeit zu vermeiden

Der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den am Projekt Beteiligten sind verbesserungsfähig. Unter diesem Aspekt ist die von der LBO ESTV geführte „Excel-Tabelle“ zu beurteilen, welche gegenüber SAP eine „Schattenbuchhaltung“ darstellt. Sie wird von der LBO für das Informatik-Controlling verwendet. Die Tabelle wird zwar gewissenhaft geführt und der Informationsgehalt scheint zuverlässig. Dies entspricht jedoch nicht dem Aufbau des vom Informatikstrategieorgan Bund (ISB) für das Projektcontrolling zur Verfügung gestellten „KNW-Tool“, welches auch den Anforderungen von NRM entspricht. Dadurch werden die aufgelaufenen Kosten bis zu drei Mal erfasst. Die redundante Buchführung ist unwirtschaftlich und sollte sich auf ein unvermeidbares Minimum beschränken.

Empfehlung 6.2.2.1 (Priorität 1)

Für das Projekt ist ein wirksames Controllingsystem zu etablieren, welches sicherstellt, dass sich die Projektkosten im vorgesehenen finanziellen Rahmen entwickeln. Es empfiehlt sich, das vom ISB zur Verfügung gestellte „KNW-Tool“ zu verwenden. Dieses entspricht den Anforderungen an das PCO-Reporting als auch jenen von NRM.

Empfehlung 6.2.2.2 (Priorität 2)

Die buchhalterische Behandlung der Projektkosten im SAP-System erfordert eine bessere Koordination / Zusammenarbeit zwischen dem GPL, der LBO und dem FD. Die im SAP-System vorhandenen Möglichkeiten (z.B. Verwendung von Zuordnungsnummern) sind auszuschöpfen.

6.2.3 Die bisher aufgelaufenen Entwicklungskosten sind kaum aktivierungsfähig

Im Geschäftsjahr 2007 wurden insgesamt 4'943'945 Franken auf das Bestandeskonto „A.i.B. übrige Sachanlagen“¹ (Kto. 1404100000) verbucht. Es handelt sich dabei ausschliesslich um Fremdleistungen. Im Geschäftsjahr 2008 wurden bis zum 31.8.2008 nochmals 379'421 Franken Fremdleistungen aktiviert. Das Bestandeskonto 1404100000 weist zu diesem Zeitpunkt aktivierte Herstellungskosten von 5'323'367 Franken auf. Die Eigenleistungen des BIT im Betrag von 210'965 Franken wurden auf das Bestandeskonto „Investition Software (Eigenentwicklung)“ (Kto. 1421200000) verbucht. Die Eigenleistungen der Projektmitarbeitenden ESTV sind zwar mindestens in den letzten Monaten stundenmässig erfasst worden. In die Projekt-Buchhaltung sind sie jedoch bisher nicht eingeflossen, obschon dies für die vollständige Ermittlung der Herstellkosten sowie für die Feststellung der Gesamtkosten des Vorhabens notwendig ist.

Die auf dem Bestandeskonto „A.i.B. übrige Sachanlagen“ (Kto. 1404100000) verbuchten Aufwände erfüllen nach Ansicht der EFK die Anforderungen bezüglich aktivierungsfähiger Software nicht. Da bisher nicht nach HERMES gearbeitet wurde, können die aufgelaufenen Kosten nicht den entsprechenden Phasen zugeordnet werden. Nach Einschätzung des Revisionsteams befindet sich das Gesamtvorhaben immer noch in der Phase Initialisierung, in einzelnen Projekten allenfalls schon in der Voranalyse. In keinem Fall konnten Resultate gefunden werden, die einer Phase Konzept oder

¹ A.i.B. = Anlagen im Bau

Realisierung entsprechen würden, die aktivierungsfähig sind. Fraglich ist zudem, ob Anwalts- und Beratungskosten überhaupt aktiviert werden können.

Das Finanzinspektorat ESTV hat bereits im Bericht zum Jahresabschluss 2007 festgehalten, dass das Projekt über die Position „Anlagen im Bau“ aktiviert werde. Über die Werthaltigkeit der Position könne zur Zeit der Prüfung keine Aussage gemacht werden, da die Aktivierungsfähigkeit vom weiteren Verlauf des Projektes abhängt.

Die massgebenden Kriterien für eine Aktivierung von „immateriellen Anlagegütern“ (z.B. Software) sind im Handbuch HH + RF aufgeführt. Massgebend ist dabei, dass bezogen auf das HERMES-Phasen-Modell Systementwicklung nur die Kosten für die Phasen Konzept und Realisierung aktiviert werden können. Die Kosten für die Phasen Initialisierung, Voranalyse und Einführung dürfen dagegen nicht aktiviert werden.

Empfehlung 6.2.3 (Priorität: 2)

Die Aufwanderfassung für das Gesamtvorhaben INSIEME hat in einer Art und Weise zu erfolgen, dass bei der Verbuchung nach aktivierbarem bzw. nicht aktivierbarem Aufwand unterschieden werden kann (siehe auch Empfehlung 6.2.2.1).

6.3 Bei DL-Verträgen mit Drittfirmen werden die Vorschriften von BoeB/VoeB nicht eingehalten

Für Mitarbeitende von Drittfirmen bestehen entsprechende Dienstleistungsverträge. Sie werden seit dem Relaunch INSIEME durch den GPL und den Leiter LBO ESTV abgeschlossen. Vorher unterzeichneten diese Verträge der Leiter LBO und der damalige Projektkoordinator INSIEME sowie in einigen Fällen auch andere Personen. Die vereinbarten Stunden- bzw. Tagesansätze bewegen sich mehrheitlich im Rahmen der vom Bundesamt für Bauten und Logistik für Informatiker vorgegebenen Bandbreite. In Einzelfällen werden für Spezialisten höhere Ansätze bezahlt, was jedoch mit marktüblichen Preisen begründet werden kann.

In den geprüften Jahren 2006 und 2007 sind dagegen mehrere Firmen aufgefallen, die den gemäss BoeB/VoeB vorgeschriebenen Schwellenwert von 248'950 Franken für eine Vergabe ohne WTO-Ausschreibung teilweise massiv überschritten haben. Es ist in diesen Fällen nachvollziehbar, dass sich einzelne externe Mitarbeitende über Vorprojekte INSIEME Wissen angeeignet hatten, das bei einer WTO-Ausschreibung möglicherweise verloren gegangen wäre, wenn eine andere Firma hätte berücksichtigt werden müssen. Dennoch hätte eine WTO-Ausschreibung vor Abschluss dieser Verträge stattfinden müssen, in Gesamtbeurteilung des möglichen Gesamtvolumens. Mittels Optionen können bei einer WTO-Ausschreibung die einzelnen Phasen später ausgelöst werden.

Die im August 2008 neu abgeschlossenen Verträge mit drei externen Projektleitern einer neuen Firma halten den Begründungen der LBO ESTV nicht stand. Die Projektorganisation und Planung für die erste Etappe besteht seit Monaten. Bei korrekter Planung und Beurteilung der Situation wäre ausreichend Zeit zur Verfügung gestanden, um notwendige Informatikspezialisten über eine WTO-Ausschreibung zu suchen. Stattdessen wurden anfangs August 2008 lediglich drei Firmen

telefonisch angefragt. Alle haben auf die kurzfristige Anfrage aus Ressourcengründen negativ geantwortet. Aus einer der Absagen geht hervor, dass die absagende Firma bei einem Partner nach Kapazität gefragt hatte und die gewünschten Projektleiter dort verfügbar waren. Die erste Offerte dieses empfohlenen Partners lag bereits zwei Tage später bei der ESTV vor, gefolgt von zwei weiteren Offerten innerhalb der darauffolgenden Woche. Das Gesamtvolumen der nachfolgend in kurzem Zeitraum abgeschlossenen drei Dienstleistungsverträge beträgt 620'000 Franken für einen Zeitraum von rund 6 Monaten und 3'100 zu leistenden Stunden; die Summen der einzelnen Verträge lauten über 240'000, 220'000 und 160'000 Franken. Die EFK bewertet das gewählte Vorgehen als Verstoss gegen die Vorschriften von BoeB/VoeB aus folgenden Gründen:

1. Auf dem Markt sind bereits in Bern und ganz sicher gesamtschweizerisch mehr als drei Firmen vorhanden, die für die vergebenen Dienstleistungen in Frage kommen. Weshalb nur gerade die drei dokumentierten Firmen angefragt worden sind, ist nicht nachvollziehbar.
2. Die Kostendächer der einzelnen Verträge liegen zwar unter dem Schwellenwert, welcher für ein Einladungsverfahren noch erlaubt ist. Aufgrund der heutigen Planung muss aber davon ausgegangen werden, dass jeder Vertrag nach Ablauf für weitere Monate (evtl. sogar Jahre) verlängert wird, da die Projektarbeiten bis im Februar bzw. März 2009 bei Weitem nicht abgeschlossen sein werden (Splitting der Verträge).
3. Die Verträge wurden mit einer Firma für dasselbe Projekt abgeschlossen. Sie können daher nicht einzeln beurteilt, sondern müssen als Ganzes betrachtet werden. Damit wird der genannte Schwellenwert massiv überschritten, ein Einladungsverfahren ist nicht mehr gestattet.
4. Das Druckdatum auf der ausgefüllten „Checkliste für eine Beschaffung nach BoeB und VoeB“ zum ersten Vertrag lässt vermuten, dass die für ein Einladungsverfahren notwendigen Dokumente erst zum Zeitpunkt der Revision erstellt worden sind. Diese sind zudem unvollständig und genügen den dahingehenden Vorschriften ebenfalls nicht.

Empfehlung 6.3 (Priorität: 1)

Der GPL ESTV hat dafür zu sorgen, dass zukünftig externe Dienstleistungen den Vorschriften aus BoeB/VoeB entsprechend beschafft werden. Eine frühzeitige Gesamtplanung stellt sicher, dass allenfalls notwendige WTO-Ausschreibungen rechtzeitig erkannt und in die Wege geleitet werden können. Finanzmittel für die Vergabe von Aufträgen an Externe sollten durch den Lenkungsausschuss nur bewilligt werden, wenn die Einhaltung des BoeB/VoeB durch den GPL nachgewiesen worden ist.

7 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 16. Dezember 2008 mit dem Vorsitzenden des LAS, der Vertreterin des BIT im LAS, den GPL ESTV und BIT sowie dem Leiter des FISP ESTV statt. Sie ergab Übereinstimmung hinsichtlich der Feststellungen und der daraus abgeleiteten Empfehlungen. Am 17. Dezember 2008 sind die Resultate der Prüfung dem Direktor der ESTV, Herrn Urs Ursprung dargelegt worden. Herr Ursprung verdankte den Bericht und bezeichnete ihn als wertvollen Beitrag zum richtigen Zeitpunkt für die weitere Entwicklung des Gesamtvorhabens.

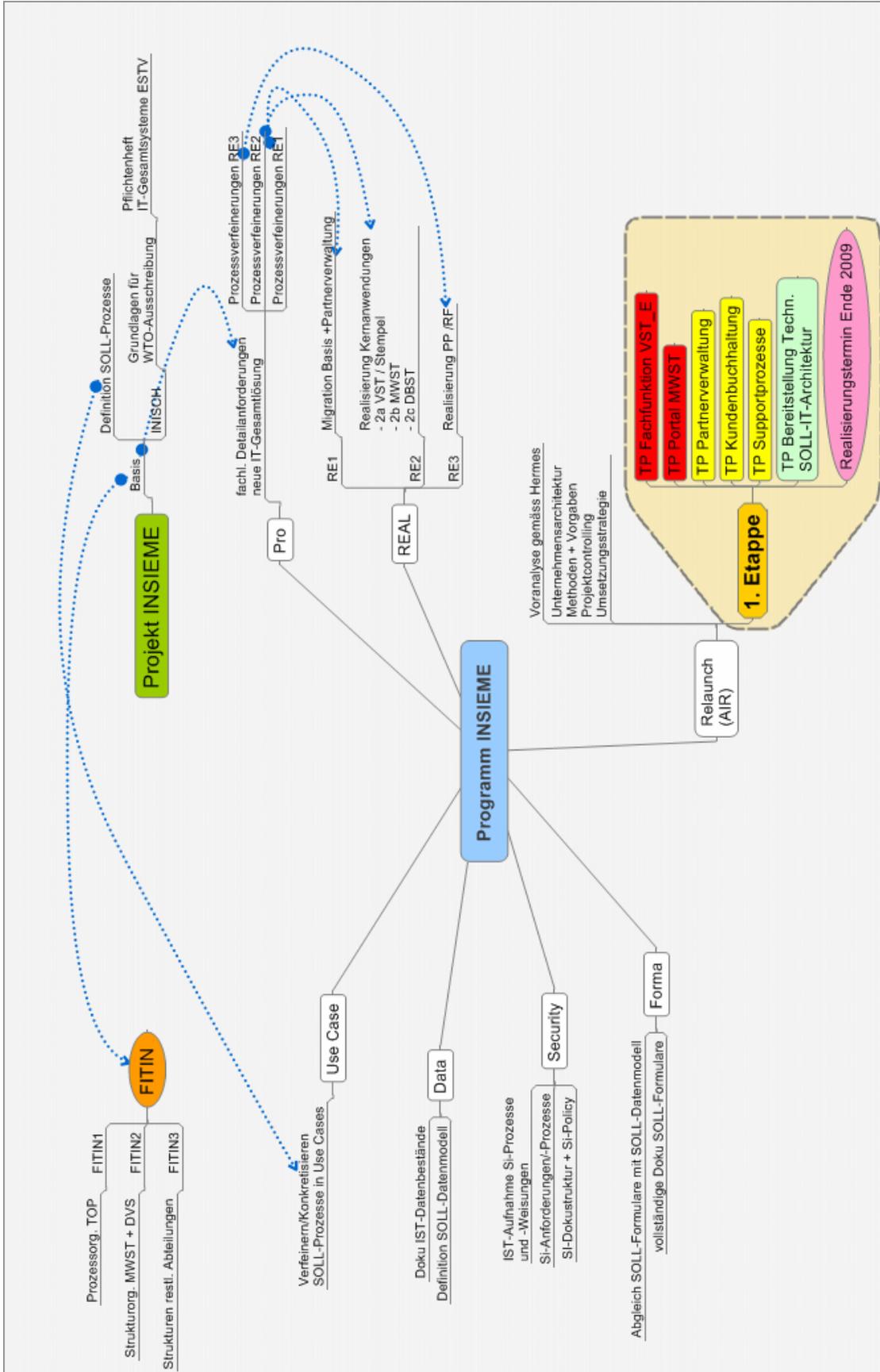
Die EFK dankt allen involvierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für ihre Unterstützung und die angenehme Zusammenarbeit.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

BEILAGEN

- 1 Empfehlungsübersicht
- 2 Gesamtübersicht aller Projekte INSIEME 2001-2008
- 3 Umsetzungsstrategie INSIEME

Beilage 2: Gesamtübersicht aller Projekte INSIEME 2001-2008



Beilage 3: Umsetzungsstrategie INSIEME (aus AIR-Dokument vom 15.10.07)

