



Auflösung des Projekts INSIEME

Eidgenössische Steuerverwaltung

14. Mai 2013

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte vom 25. März bis zum 19. April 2013 eine Prüfung zum Abschluss (Abbruchhandlungen) des Projektes INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) durch. Das im Jahr 2001 gestartete Projekt wurde am 17. September 2012 durch die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) abgebrochen. Es sollte geprüft werden, wie der Projektabbruch organisiert ist, wie dieser vollzogen wird und welche Kosten der Vollzug des Projektabbruchs nach sich zieht. Allfällige Auswirkungen auf das Nachfolgeprojekt FISCAL-IT sind in der Prüfung nur berücksichtigt worden, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang mit den Abbruchhandlungen bestand.

Im Juni 2012 verlangte die Vorsteherin des EFD eine Standortbestimmung zu INSIEME. Nach Anhören aller beteiligten Verwaltungseinheiten wurde eine Weiterführung des Projektes als zu riskant erachtet. Die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte (FinDel) wurde über diese Einschätzung informiert und am 19. September 2012 erfolgte die öffentliche Kommunikation des Entscheides.

Wie der Abbruch gestaltet werden sollte, war mit diesem Grundsatzentscheid nicht festgelegt worden. Der Gesamtprojektleiter (GPL) hat daher mit seinem Team drei Varianten ausgearbeitet. Die Vorsteherin des EFD traf am 28. September 2012 den Entscheid für die Variante 2. Diese verlangte den Abbruch der laufenden Teilprojekte. Gleichzeitig erfolgte aber das Setup für ein Nachfolgeprojekt, die in Betrieb stehenden Elemente aus INSIEME waren zu stabilisieren und ein Konzept für den Erhalt der Altsysteme war zu erstellen.

Der eigentliche Rückbau von INSIEME erfolgte durch die bestehende Projektorganisation. Es wurde eine Rolloff-Planung (Austrittsplanung) für die externen und internen Projektmitarbeiter erstellt und eingehalten. Die EFK konnte feststellen, dass die Ressourcen in der geplanten Zeit und vertrags- bzw. gesetzeskonform aus dem Projekt entlassen, oder aber mittels Vertragsnachträgen für das Setup von FISCAL-IT verpflichtet werden konnten. Es mussten keine Entschädigungen bezahlt werden, welchen nicht auch eine erbrachte Leistung gegenüberstand. Einzig mit zwei auf die Projektdauer INSIEME hin angestellten Mitarbeitern musste das Arbeitsverhältnis in gegenseitigem Einvernehmen und mit einer geringen Übergangsfrist aufgelöst werden.

Der seit Juni 2012 freigestellte, damalige Leiter der Leistungsbezügerorganisation der ESTV befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung immer noch in einem Angestelltenverhältnis mit dem Bund. Eine von der ESTV angestrebte Einigung über die Auflösung des Arbeitsverhältnisses kam bis zum Abschluss der Prüfung nicht zustande.

Zum Zeitpunkt des Abbruchs lief eine Beschaffung im offenen Verfahren gemäss Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB). Die Anbieter hatten die Angebote bereits eingereicht, als der Widerruf wegen Projektabbruchs publiziert werden musste. Die Anbieter wurden im Rahmen eines Debriefing über die Gründe informiert. Sie ergriffen keine Rechtsmittel.

Eigentliche Liquidationskosten sind somit kaum entstanden. Dass aus dem Abbruch weitere Forderungen an den Bund gestellt werden könnten, erscheint unwahrscheinlich. Durch die ESTV abgeklärt wird hingegen, ob der Bund noch Rückforderungen an Lieferanten stellen kann. Es geht dabei um vermutlich nicht korrekte Abrechnungen zu geleisteten Stunden. Diese Abklärungen sollten im Sommer 2013 abgeschlossen sein.

Neben dem bereits vollständig erfolgten Rückbau der personellen Ressourcen des Projektes INSIEME wird sich der Gesamtprojektausschuss mit seiner letzten Sitzung ebenfalls auflösen.

Die ESTV hat unmittelbar nach Abbruchentscheid ein vollständiges Inventar aller vorhandenen Anwendungen - von den bekannten Grosssystemen bis hin zu Excel-Dateien - aufgenommen. Diese Dokumente ermöglichen den Verantwortlichen der ESTV eine realistische Einschätzung der vorhandenen Risiken und den zu setzenden Prioritäten bei der Entwicklung von FISCAL-IT. Zudem ist das Synergiepotenzial deutlich sichtbar, so dass heutige redundante IST-Systeme beim Neubau zentralisiert werden können.

Mit dem Variantenentscheid 2 wurde seitens des GS auch angestrebt, das neue Projekt möglichst frei von Altlasten (technische, organisatorische oder weitere Präjudizen) starten zu können. Schon das oben erwähnte Inventar zeigt aber, dass es eine Illusion ist, FISCAL-IT auf der „grünen Wiese“ neu anzufangen. Die vorhandenen Probleme im Bereich der heute laufenden IT-Basisysteme und Fachanwendungen der ESTV müssen trotz Abbruchentscheid angegangen werden. Entsprechend hat der GPL in zwei von drei Variantenvorschlägen ein hohes Gewicht auf Lösungen gesetzt, welche ein unmittelbares Weiterführen der bereits angedachten und teilweise auch schon in Entwicklung stehender Teile beinhaltet. Aufgrund bestehender Sachzwänge - neue Systemteile werden mit bestehenden Systemen zumindest vorübergehend noch Daten austauschen müssen – sind diverse technische Rahmenbedingungen gegeben.

Der vom Bundesrat genehmigte Lösungsansatz von FISCAL-IT mit aufeinander abgestimmten Einzelprojekten ist erfolgsversprechend.

Aus der Risikoliste der ESTV zu den IST-Systemen geht hervor, dass 13 Komponenten als sehr kritisch beurteilt werden. Insbesondere der Unterhalt oder gar die Erweiterung von veralteten Software-Versionen stellt eine grosse Herausforderung vor allem für das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) als Betreiber dar. Die Wartung wird häufig von externen Mitarbeitenden wahrgenommen oder aber von Mitarbeitenden, welche nahe am oder sogar im Pensionsalter sind. Es wird trotz Prioritätensetzung nicht zu vermeiden sein, dass weitere sehr kostenintensive Änderungen an bestehenden IST-Systemen ausgeführt werden müssen (z. B. Erweiterung der MWST-Referenznummer von 6 auf 7 Stellen im System MOLIS oder Anpassungen welche aufgrund von Gesetzesänderungen zu erfolgen haben). Werden diese Änderungen nicht rechtzeitig realisiert, hätte dies fatale Auswirkungen auf das Tagesgeschäft der ESTV.

Unter Führung des neuen Leiters Informatik ESTV ist in dieser Verwaltungseinheit massiv Fachwissen aufgerüstet worden und die Professionalität ist sichtbar. Das BIT hingegen konnte im Zuge der laufenden Reorganisation noch nicht alle für die erfolgreiche Umsetzung von FISCAL-IT notwendigen Positionen mit entsprechend hoch qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzen. Die Lücke ist auf höchster Stufe im BIT erkannt worden, für deren Schliessung braucht das BIT aber noch etwas Zeit.

Soll das neue Projekt FISCAL IT nicht wieder mit denselben Problemen wie in der Vergangenheit INSIEME zu kämpfen haben, so ist es essentiell, dass seitens GS-EFD die Entwicklung des Gesamtprojekts bei ESTV und BIT - bzw. die Zusammenarbeit der beiden Verwaltungseinheiten - beobachtet und allenfalls auch steuernd eingegriffen wird.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Prüfungsziel und -fragen	5
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	5
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	5
2	Das Jahr 2012: Von einer optimistisch eingeschätzten Projektentwicklung bis hin zum Abbruchentscheid	6
2.1	Altlasten wogen schwer	6
2.2	Die Standortbestimmung wurde kontrovers beurteilt	6
3	Die bestehende Projektorganisation löst sich selber auf	8
3.1	Das Beenden der Auftragsverhältnisse mit externen Dienstleistern erfolgte problemlos	8
3.2	Für INSIEME eingesetztes Personal der ESTV wurde mit zwei Ausnahmen wieder in Linienfunktionen verschoben	9
3.3	Ein Beschaffungsverfahren (offenes Verfahren) musste abgebrochen werden	9
3.4	Keine Liquidationskosten, aber die Werterhaltung aus INSIEME kann nur geschätzt werden	10
3.5	Abklärungen zu Rückforderungen bei Lieferanten sind bei der ESTV noch im Gang	10
3.6	Abschliessende Auflösung von INSIEME	10
4	Anforderungen bleiben bestehen, ein neues Projekt auf „grüner Wiese“ bleibt eine Illusion	11
4.1	Nachfolgeprojekt wurde unmittelbar nach dem Abbruch gestartet	11
4.2	Die IST-Systeme sind vollständig erfasst und beurteilt	11
4.3	Für FISCAL-IT werden die Prioritäten durch die kritischen Ist-Systeme gesetzt	12
4.4	Der Erfolg von FISCAL-IT wird von einer erfolgreichen Zusammenarbeit ESTV und BIT abhängig sein	13
5	Pendenzen	14
5.1	Die Umsetzung von Empfehlungen wurde durch die ESTV selber geprüft	14
5.2	Empfehlungen der EFK sind durch den Projektabbruch teilweise hinfällig	14
6	Schlussbesprechung	15
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	16
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK	17
	Anhang 3: Gesprächspartner	18

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) führte vom 25. März bis zum 19. April 2013 eine angekündigte Prüfung zum Abschluss (Abbruchhandlungen) des Projektes INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) durch. Das im Jahr 2001 gestartete Projekt wurde am 17. September 2013 durch die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) abgebrochen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung hatte zum Ziel festzustellen

- wie der Projektabbruch von INSIEME organisiert ist
- wie dieser vollzogen wird
- welche Kosten der Vollzug des Projektabbruchs nach sich zieht

Mit dem Abbruch von INSIEME wurde auch das Aufsetzen eines Nachfolgeprojekts (FISCAL-IT) beschlossen. Allfällige Auswirkungen auf FISCAL-IT wurden in der Prüfung nur dann berücksichtigt, wenn ein unmittelbarer Zusammenhang mit den Abbruchhandlungen von INSIEME bestand.

Aus diesen Zielsetzungen ergeben sich folgende Prüffragen:

- Wie ist der Projektabbruch organisiert? Dies beinhaltet u. a. Ziele, Abgrenzungen und Entscheidungsgrundlagen für den Abbruch, sowie die Umsetzung des Abbruch-Auftrages.
- Wie werden Verträge und andere Verpflichtungen aus dem Projekt INSIEME aufgelöst? Dies beinhaltet u. a. das Vorgehen zur Einhaltung rechtlicher Bestimmungen sowie potenzielle Forderungen an den Bund.
- Welche im Projekt INSIEME erstellten oder beschafften Systemteile (Soft- und Hardware) werden weiterverwendet bzw. nicht mehr verwendet?
- Welche Kosten resultieren aus dem Vollzug des Abbruchs?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Cornelia Simmen, Barbara Riedi und Peter König (Revisionsleiter) durchgeführt. Zur Erfüllung des Prüfauftrages wurden zahlreiche Interviews mit Vertretern der am Projekt INSIEME und an dessen Abbruch beteiligten Verwaltungseinheiten geführt:

Zusätzlich wurden die von der ESTV und vom Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) zur Verfügung gestellten Dokumentationen gesichtet und ausgewertet.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die von der EFK eingeladenen Gesprächspartner standen zur Verfügung und gaben offen Auskunft. Die gewünschten Dokumentationen wurden der EFK fristgerecht übergeben bzw. konnten eingesehen werden.

2 Das Jahr 2012: Von einer optimistisch eingeschätzten Projektentwicklung bis hin zum Abbruchentscheid

2.1 Altlasten wogen schwer

Zu Beginn des Jahres 2012 konnte das Projekt INSIEME durch die ESTV, wie bereits im Bericht der EFK vom Januar 2012 festgestellt, weiter stabilisiert und bezüglich der für das Jahr 2012 geplanten Realisierungsschritte auch erfolgreich weitergeführt werden. Dies ist auch in den Quartalsreports so dargestellt. Schwierigkeiten ergaben sich in folgenden Bereichen:

- Aufgrund des erwähnten Berichtes der EFK wurde durch die ESTV erkannt, dass im Beschaffungsbereich grosser Handlungsbedarf bestand. Die beschaffungsrechtlich konforme Abwicklung von notwendigen Vertragsverlängerungen mit externen Projektmitarbeitenden gestaltete sich sehr aufwändig. In einigen Fällen konnte keine Lösung gefunden werden, so dass es bereits im Frühsommer 2012 zu Abgängen von Schlüsselpersonen kam. Der Konflikt lag darin, dass Verträge mit diesen Schlüsselpersonen nicht mehr wie bis anhin freihändig abgeschlossen werden konnten. Der Weg über eine öffentliche Ausschreibung (d.h. ein den Anforderungen des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen BöB genügendes Beschaffungsverfahren) hätte jedoch zu lange gedauert und zudem wäre offen geblieben, ob die bisherigen, eingearbeiteten Vertragspartner den Zuschlag erhalten hätten.
- Aus den Problemen bei der Beschaffung der notwendigen externen Ressourcen ergab sich eine zeitliche Verzögerung. Diese führte dazu, dass teilweise in den Jahren 2013 und 2014 eingeplante Finanzmittel auf das Jahr 2015 hätten verschoben werden müssen.

Als weiteres markantes Ereignis kann die im Frühjahr 2012 durch das Generalsekretariat EFD durchgeführte Administrativuntersuchung zu den beschaffungsrechtlichen Verstössen betrachtet werden, welche auch in den Medien kommentiert wurde. Diese führte im Juni 2012 zur Eröffnung einer Strafuntersuchung der Bundesanwaltschaft. Ende Juni 2012 trat der damalige Direktor der ESTV zurück und kurze Zeit später wurde der Chef der Leistungsbezügerorganisation ESTV (LBO) freigestellt.

2.2 Die Standortbestimmung wurde kontrovers beurteilt

Im Nachgang an diese Ereignisse verlangte die Vorsteherin des EFD eine Situationsanalyse zum Projekt INSIEME.

Da die Zeit nicht ausreichte, um eine vertiefte Analyse in Auftrag zu geben, wurde entschieden, dass das Projektteam selber eine pragmatische Analyse erstellen sollte. Am 31. August 2012 erfolgte eine eingehende Besprechung dieser sogenannten „Standortbestimmung“. Daran teilgenommen haben die Departementsvorsteherin EFD, Vertreter des GS-EFD, der ESTV und des BIT. Für die Entscheidungsträger waren die Projektrisiken immer noch zu gross, obschon die ESTV der Meinung war, dass das Projekt realisierbar sei.

Nach einer Besprechung mit der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte eröffnete die Departementsvorsteherin des EFD am 17. September 2012 der ESTV ihren Abbruchentscheid. Dieser wurde zwei Tage später öffentlich kommuniziert.

Da mit dem Abbruchentscheid nicht klar festgelegt wurde, was dieser konkret beinhaltete, erstellte das Projektteam INSIEME darauf hin ein Abbruchszenario mit drei Varianten.

- Variante 1 mit dem Titel „Geringe Werterhaltung“ sah den kompletten Abbruch ohne Nachfolgeprojekt vor. Lediglich der Abschluss durch Dokumentation, Stabilisierung und Wartung vorhandener Systemteile sowie ein Konzept für den Erhalt der Altsysteme wären noch umgesetzt worden.
- Die Variante 2 mit dem Titel „Programm-Setup“ beinhaltete die Tätigkeiten der Variante 1, welche durch die Planung des Nachfolgeprojekts „FISCAL-IT“ ergänzt wurden. Abgebrochen wurden hingegen die laufenden Arbeiten der unter INSIEME gestarteten Teilprojekte Stammdaten und Scanning.
- Die von der ESTV bevorzugte Variante 3 mit dem Titel „Maximale Werterhaltung“ umfasste zusätzlich zu den in Variante 2 vorgesehenen Arbeiten auch die Fertigstellung der laufenden Arbeiten zu Stammdaten und Scanning.

Die Departementsvorsteherin des EFD entschied sich am 28. September 2012 für die Variante 2. Der Generalsekretär des EFD hielt die gefassten Entscheide, nämlich:

- Das Durchführen eines geordneten Abbruchs gemäss Szenario (Variante) 2 der ESTV, beinhaltend den Betrieb und die Wartung bereits bestehender Komponenten sowie das Erstellen eines Konzepts für den Betrieb der Altsysteme
- Das Aufsetzen eines neuen Programms (FISCAL-IT) in enger Zusammenarbeit zwischen ESTV und BIT unter Koordination des Generalsekretariats EFD
- Das Einstellen aller laufenden Entwicklungsaktivitäten und eine Sicherung des vorhandenen Fachwissens

am 1. Oktober 2012 in einem Mail fest und stellte dieses gleichentags der ESTV zu.

Mit diesem Entscheid wurden aus Sicht der EFK die wichtigen Leitlinien für die Umsetzung des Abbruches festgelegt.

3 Die bestehende Projektorganisation löst sich selber auf

3.1 Das Beenden der Auftragsverhältnisse mit externen Dienstleistern erfolgte problemlos

Die ESTV hatte bekanntlich die externen Verträge in der Vergangenheit mehrheitlich freihändig vergeben. Dabei wurden in der Regel Halbjahresverträge abgeschlossen, damit das Kostendach jeweils unter dem gesetzlichen Schwellenwert von 230'000 Franken lag. Dieses beschaffungsrechtlich unkorrekte Vorgehen ist den Verantwortlichen nach dem Abbruchentscheid zu Gute gekommen, da die auslaufenden Verträge einfach nicht mehr erneuert wurden. Allerdings betraf dies weniger als ein Dutzend Verträge, da wie in Kapitel 2.1 dargestellt, bereits im Frühsommer 2012 eine Reduktion von Externen stattgefunden hatte.

Die wenigen von der ESTV selber mit korrektem Beschaffungsverfahren bezogenen Ressourcen sind an zentraler Stelle der Projektorganisation im Projektmanagement-Office eingesetzt und werden auch künftig für FISCAL-IT weiter benötigt. Diese Verträge laufen weiter. Da aber die vereinbarten Grundaufträge bereits weitgehend ausgeschöpft sind, müssen nun rechtzeitig Nachträge zum Abruf der optional vereinbarten Leistungen erstellt werden. Dies gilt im Übrigen auch für die von der ESTV übernommenen Verträge des BIT, was nachfolgend noch beschrieben wird. Zum Zeitpunkt der Prüfung waren die entsprechenden Arbeiten bei der ESTV im Gang.

Der grösste Teil der im Projekt INSIEME eingesetzten externen Ressourcen wurde durch das BIT korrekt nach den Vorgaben BöB beschafft. Gestützt auf die Zuschläge wurden durch das BIT Verträge erstellt, welche meist einen Grundauftrag und eine optional zu erbringende Dienstleistung umfassten. Bezüglich der Auflösung dieser Verträge sind folgende Vertragsklauseln – welche durch die EFK in allen geprüften Einzelfällen gefunden wurden – relevant:

- Es besteht grundsätzlich kein Anspruch der Auftragnehmerin / des Auftragnehmers, dass die „angegebenen Volumen betreffend Leistungsumfang verbunden mit der geplanten Einsatzdauer ... vom Auftraggeber vollumfänglich abgerufen werden“. Es erfolgte in dieser Ziffer ein Hinweis auf die folgende Kündigungsregel.
- Die Parteien können das Vertragsverhältnis jederzeit kündigen. Die Kündigungsfrist beträgt 30 Tage.

Die ESTV erstellte zuhanden des BIT eine Roll-off-Liste mit dem Zeitpunkt des geplanten Austritts der betroffenen Personen. Dies ermöglichte dem zuständigen Beschaffungsverantwortlichen des BIT, frühzeitig Gespräche mit den betroffenen Firmen zu führen. Daraus entstanden vier Lösungen:

1. Übernahme und Weiterbeschäftigung der Personen durch die ESTV mittels Vertragsnachtrag. Es handelt sich hierbei um Schlüsselpersonen, welche im neuen Projekt FISCAL-IT dringend benötigt werden.
2. Verschieben der Ressourcen in andere IT-Projekte des Bundes, sofern die Funktionen gleichwertig waren (z.B. Qualitätssicherung). Es wurden entsprechende Vertragsnachträge erstellt.
3. Der Vertrag wurde aufgrund der vollständig oder quasi vollständig abgerufenen Leistung des vereinbarten Grundauftrages als erfüllt betrachtet.

4. In allen anderen Fällen wurde der Vertrag „standby“ gestellt, das heisst, erst sobald ein entsprechender Bedarf entsteht, wird diese Firma durch das BIT wieder angefragt.

Die EFK beurteilt die oben dargestellten Lösungsvarianten 1 und 3 als richtig bzw. vertretbar. Sie erachtet jedoch das durch das BIT erfolgte Verschieben von Ressourcen in andere Projekte (Varianten 2 und 4) als nicht zwingend notwendig, da die Verträge einen problemlosen Ausstieg erlauben. Durch die EFK nicht geprüft wurde die rechtliche Zulässigkeit dieser Varianten.

Die EFK stellt aber fest, dass der Rückbau der externen Ressourcen rasch und strukturiert vorgenommen wurde.

3.2 Für INSIEME eingesetztes Personal der ESTV wurde mit zwei Ausnahmen wieder in Linienfunktionen verschoben

In der Projektorganisation INSIEME waren nach Bundespersonalrecht angestellte Mitarbeitende der ESTV tätig. Diese stammten ursprünglich aus Linienfunktionen wie Steuererhebung, Rückerstattung oder auch aus der LBO. Nach dem Abbruchentscheid wurde auch hier ein Zeitplan erstellt, ab wann diese Personen nicht mehr im Projekt benötigt wurden und somit wieder der Linie zur Verfügung standen. Dieser Umbau ging ohne Schwierigkeiten von statten.

Für INSIEME wurden zwei Mitarbeiter befristet auf die damals geplante Projektdauer angestellt, für die kein Platz in Linienfunktionen gefunden werden konnte. Die Arbeitsverhältnisse wurden daher unter Einhaltung einer geringen Übergangsfrist im gegenseitigen Einvernehmen aufgelöst. Einer der betroffenen Mitarbeiter fand vor Ablauf der erwähnten Übergangsfrist eine neue Beschäftigung. Im BIT bestand kein Problem mit festangestellten Mitarbeitenden, die für INSIEME tätig waren. Die Verschiebung in neue Einsatzgebiete nach einem Projektabschluss oder Abbruch stellt für Mitarbeitende des BIT ein normales Vorgehen dar, das immer wieder stattfindet.

Somit kann festgehalten werden, dass auch in Bezug auf interne Mitarbeitende der Rückbau rasch und zielgerichtet erfolgt ist.

Die EFK prüfte auch den Übergang des heutigen Leiters der Informatik der ESTV aus dem Auftrags- in ein ordentliches Angestelltenverhältnis nach Bundespersonalgesetz. Dabei wurde festgestellt, dass im Personaldossier keine Unterlagen vorhanden sind, welche die Stilllegung seiner eigenen Firma bestätigen. Die EFK und der Personalchef der ESTV waren sich einig, dass dies auch als Nachweis der Unbefangenheit zwingend und rasch nachgeholt werden muss. Gemäss der ESTV wurde diese Massnahme inzwischen umgesetzt.

Die EFK stellte zudem fest, dass der ehemalige Leiter LBO der ESTV nach wie vor bei voller Lohnzahlung freigestellt ist. Die Verantwortlichen der ESTV werden demnächst mit dem freigestellten Mitarbeiter ein Gespräch führen. Ziel wäre der Abschluss einer Austrittsvereinbarung.

3.3 Ein Beschaffungsverfahren (offenes Verfahren) musste abgebrochen werden

Zum Zeitpunkt des Abbruchentscheides lief ein offenes Beschaffungsverfahren für das Kundenbuch (SAP PSCD). Dieses Verfahren musste entsprechend dem Entscheid zur Abbruchvariante 2 ebenfalls abgebrochen werden, die Publikation erfolgte gemäss Vorgaben in simap.ch. Gegen diesen Entscheid wurden keine Rechtsmittel ergriffen. Aus beschaffungsrechtlicher Sicht ist der Abbruch konform und ohne Forderungen an den Bund erfolgt. Das geschickte Vorgehen der Be-

schaffungsinstanzen hat dazu beigetragen, dass die Anbieter – trotz nicht unerheblichem Aufwand für die Angebotserstellung – den Abbruch akzeptierten. Generell besteht für die Zukunft ein kleines Risiko, dass bei einer erneuten Ausschreibung des gleichen oder doch sehr ähnlichen Beschaffungsobjektes (SAP PSCD) allenfalls Einsprachen eingereicht werden. Die Verantwortlichen von ESTV und BIT schätzen dieses Risiko jedoch als eher gering ein.

3.4 Keine Liquidationskosten, aber die Werterhaltung aus INSIEME kann nur geschätzt werden

Aus den Liquidationshandlungen, also Vertragsauflösungen mit externen Lieferanten und Bundesangestellten sowie dem Abbruch laufender Beschaffungsverfahren entstanden bis auf eine über drei Monate dauernde Lohnfortzahlung keine Kosten, welchen nicht auch eine konkrete Leistung gegenüber gestanden hätte.

Dass aus dem Abbruch weitere Forderungen an den Bund gestellt werden könnten, ist aufgrund der abgelaufenen Rekursfrist, der Vertragsklauseln und der getroffenen Vereinbarungen unwahrscheinlich.

Was hingegen aus INSIEME als Werte übernommen werden kann, beziehungsweise was als Verlust abgeschrieben werden muss, kann letztendlich nur geschätzt werden. Ansatzpunkte dazu liefern folgende Quellen:

- Die ESTV weist in den Variantenvorschlägen zum Abbruch die Werterhaltung der Variante 3 mit 33.2 Millionen Franken aus. Die gewählte Variante 2 hingegen ergibt gemäss ESTV eine Werterhaltung von 19.2 Millionen Franken. Diese Schätzungen ergeben somit aus dem Variantenentscheid zum Abbruch einen Wertverlust von 14 Millionen Franken.
- Das BIT zog in einem Arbeitspapier das Fazit, dass für die bis September 2011 investierten 81.4 Millionen Franken kein Gegenwert besteht. Andererseits waren die Arbeiten zu einem Inventar der mit INSIEME beschafften und im BIT installierten Hardware zum Zeitpunkt der Prüfung noch im Gang. Ob alle oder Teile dieser Geräte noch gebraucht werden können, ist derzeit also offen.
- Die ESTV weist in ihrem Kommentar zur Staatsrechnung für INSIEME einmalige ausserplanmässige Abschreibungen von 28,7 Millionen Franken aus.

3.5 Abklärungen zu Rückforderungen bei Lieferanten sind bei der ESTV noch im Gang

Bereits im Herbst 2011 wurde durch verschiedene, mit Prüfhandlungen im Projekt INSIEME beauftragte Instanzen festgestellt, dass in einigen Fällen die Fakturierung von externen Lieferanten nicht mit der erbrachten Leistung (z.B. Zeiterfassung oder Qualität) übereinstimmten.

Die ESTV hat im Frühjahr 2013 einen internen Auftrag erteilt, mit welchem abgeklärt wird, ob und in welchem Ausmass Rückforderungen geltend gemacht werden können. Der Bericht zu diesen Abklärungen soll bis Ende Juni 2013 vorliegen.

3.6 Abschliessende Auflösung von INSIEME

Ende April 2013 war die finale Sitzung des Gesamtprojektausschusses INSIEME vorgesehen. Dieser wird sich auflösen und die Abbrucharbeiten INSIEME gelten damit offiziell als beendet.

4 Anforderungen bleiben bestehen, ein neues Projekt auf „grüner Wiese“ bleibt eine Illusion

4.1 Nachfolgeprojekt wurde unmittelbar nach dem Abbruch gestartet

Der Abbruchentscheid wurde nicht zuletzt gefällt, da das Patchwork von Systemen verschiedener Generationen, verschiedener Technologien und nicht zuletzt auch verschiedener Qualitäten bezüglich Wartbarkeit als zu risikohaft betrachtet wurde. Ein Neuanfang erschien opportun. Das Risiko, dass laufende Entwicklungen „in die falsche Richtung“ liefen, erschien als zu hoch.

Die akuten Probleme im Bereich der heute laufenden IT-Basisysteme und Fachanwendungen der ESTV wurden mit dem Abbruchentscheid nicht gelöst. Entsprechend hat der Gesamtprojektleiter (GPL) in zwei von drei Variantenvorschlägen zum Abbruch ein hohes Gewicht auf Lösungen gesetzt, welche ein unmittelbares Weiterführen der bereits angedachten und teilweise auch schon in Entwicklung stehenden Teile beinhaltet. Auch nach dem 17. September 2012 mussten Entwicklungsarbeiten für dringend benötigte Komponenten zur Stabilisierung von in Betrieb stehenden Teilen von INSIEME oder von kritischen Ist-Systemen mit Hochdruck erarbeitet werden. Die zentrale Grundanforderung nach einer Ablösung längst überfälliger alter Systeme blieb auch nach Abbruch dieselbe.

Dieses Vorgehen setzt minimale Präjudize bezüglich der technischen Lösungen, die aber ohnehin aufgrund der Sachzwänge – neue Systemteile werden mit Ist-Systemen zumindest vorübergehend noch Daten austauschen müssen - gegeben sind. Es wäre eine Illusion zu glauben, dass FISCAL-IT auf der viel zitierten „grünen Wiese“ neu gebaut werden kann. Vielmehr muss mit grossem Druck daran gearbeitet werden, dass sich die ESTV möglichst rasch der teilweise hochkritischen alten Systeme entledigen kann. Der mit FISCAL-IT gewählte schrittweise Lösungsansatz mit aufeinander abgestimmten Einzelprojekten ist die verbleibende Variante zum gescheiterten monolithischen Ansatz von INSIEME. Der Bundesratsbeschluss vom 10. April 2013 gab den Weg für das neue Projekt frei. Das Neuaufsetzen des Gesamtsystems, wie mit dem Entscheid für die Variante 2 vorgesehen, wäre zwar weitgehend frei von Präjudizen, ist faktisch nicht realistisch.

4.2 Die IST-Systeme sind vollständig erfasst und beurteilt

Die ESTV hat unmittelbar nach Abbruchentscheid ein vollständiges Inventar aller vorhandenen Anwendungen - von den bekannten Grosssystemen bis hin zu Excel-Dateien - aufgenommen. Der verantwortliche Mitarbeitende hat sich aufgrund zahlreicher Interviews über mehrere Monate hinweg einen realistischen sowie vollständigen Überblick verschafft und diesen in einer „Applikationslandschaft IST“ festgehalten. Daraus ist eine umfassende Risikoanalyse erstellt und für die mit hohen Risiken behafteten Ist-Anwendungen ein Massnahmenkatalog ausgearbeitet worden. Mit den nun umzusetzenden Massnahmen soll ein ungeplanter Systemausfall vor der ordentlichen Ablösung der entsprechenden Anwendung verhindert werden. Ein solcher Ausfall hätte unter Umständen fatale Auswirkungen auf das Tagesgeschäft der ESTV und somit auch auf die Einnahmen des Bundes.

Die erarbeiteten Unterlagen werden für verschiedene Zwecke weiter verwendet:

- Anhand der Informationen wird ein IT-Portfolio ESTV aufgebaut, mit dem Ziel einheitliche Prozesse für das Change- und Release-Management durchzusetzen.
- Die Risiken, welche mit dem unumgänglichen Weiterbetrieb der Ist-Systeme verbunden sind, können mit den erhobenen Daten realistisch beurteilt werden, vor allem auch auf der Zeitachse.
- Die Prioritäten bei der Entwicklung von FISCAL-IT können direkt abgeleitet werden, d. h. da wo die höchsten Risiken sind, muss zuerst eine Ablösung der Ist-Systeme angestrebt werden.
- Das Synergiepotenzial ist deutlich sichtbar, so dass bestehende redundante Ist-Systeme beim Neubau zentralisiert werden können (z.B. Scanning-Lösung und Dokumentenmanagementsystem).

Die EFK beurteilt die detaillierten Unterlagen als wertvoll. Sie ermöglichen den Verantwortlichen der ESTV eine realistische Einschätzung der vorhandenen Risiken und sind in ihrer Form vorbildlich.

4.3 Für FISCAL-IT werden die Prioritäten durch die kritischen Ist-Systeme gesetzt

Aus der Risikoliste der ESTV zu den Ist-Systeme geht hervor, dass 13 Komponenten als sehr kritisch beurteilt werden. Insbesondere der Unterhalt von veralteten Software-Versionen stellt eine grosse Herausforderung vor allem für das BIT dar. Die Wartung wird häufig von externen Mitarbeitenden wahrgenommen oder aber von Mitarbeitenden, welche nahe am oder sogar im Pensionsalter sind. Erweiterungen oder Änderungen an bestehenden Komponenten sind damit grundsätzlich schwierig und könnten die Arbeitsabläufe massiv stören oder sogar verunmöglichen. Die im Status „in Bearbeitung“ stehenden Massnahmen zur Verminderung der erkannten Risiken sind als Teil des Abbruchs INSIEME zu werten, da sie die Gefahr von unerwünschten oder sogar gravierenden Unterbrüchen möglichst verhindern sollen.

Die Ablösung der Systeme wird sich entsprechend nach dem Gefahrenpotential ausrichten, Sachzwänge sind also gegeben. Daher sind einige Teilprojekte aus dem Antrag an den Bundesrat zur Finanzierung des neuen Gesamtprojektes FISCAL IT entfernt worden, da bereits intensiv an diesen gearbeitet wird. Es handelt sich grob zusammengefasst um drei Bereiche:

- MWST-Online-System für die Kunden (Anmeldung, Einreichung) zur Ablösung von Modulen, die unter INSIEME entwickelt wurden, aber Mängel aufweisen oder in der Pilotphase stecken geblieben sind.
- SCANI, welches die sehr unterschiedlichen Scanning-Infrastrukturen mit einem einheitlichen Input-Management für physische Dokumente ablöst und auch beschaffungsrechtliche Probleme bei den IST-Systemen löst.
- Aufbau eines zentralen Dokumenten-Management-Systems mit zentraler Archivierungslösung für die ESTV. Damit können Komponenten von drei IST-Systemen mit hohem Risiko migriert werden.

Es wird trotz Prioritätensetzung nicht zu vermeiden sein, dass auch sehr kostenintensive Änderungen an bestehenden Systemen ausgeführt werden müssen (z. B. Erweiterung der MWST-Referenznummer von 6 auf 7 Stellen im System MOLIS). Werden diese Änderungen nicht rechtzeitig realisiert, hätte dies fatale Auswirkungen auf das Tagesgeschäft.

Die EFK erachtet das gewählte Vorgehen der ESTV, sich primär an den kurzfristigen und schwerwiegenden Risiken zu orientieren, als zielgerichtet. Es zeigt aber auch, dass grundsätzlich nicht alles neu erfunden wird, sondern mit den bisher erarbeiteten und teilweise weit fortgeschrittenen Resultaten – welche nun mehr auf einer objektiven Beurteilung der Anwendungslandschaft der ESTV beruhen - weitergemacht werden muss.

4.4 Der Erfolg von FISCAL-IT wird von einer erfolgreichen Zusammenarbeit ESTV und BIT abhängig sein

Die in der Vergangenheit gemachten Fehler sowie der hohe öffentliche und politische Druck führten dazu, dass in der ESTV der Fachbereich Informatik reorganisiert wurde. Neben einer eigentlichen Bündelung der bisher dezentral organisierten Funktionen konnte unter der Führung des neuen Leiters Informatik ESTV massiv Fachwissen aufgerüstet werden. Die dadurch entstandene Professionalität ist bereits heute sichtbar. Schlüsselpositionen des Projektes FISCAL-IT sind mit Experten aus der ESTV besetzt, die fachlich auf hohem Niveau stehen.

Das BIT hingegen konnte im Zuge der laufenden Reorganisation noch nicht alle für die erfolgreiche Umsetzung von FISCAL-IT notwendigen Positionen mit entsprechend hoch qualifizierten Mitarbeitenden besetzen. Dieses Manko ist auf höchster Stufe im BIT erkannt worden, für dessen Schließung braucht das BIT aber noch Zeit.

Ein personelles Risiko besteht in der Verfügbarkeit von Programmierern, welche in der Lage sind, an den Ist-Systemen Änderungen vorzunehmen. Gemäss BIT ist dieses Know-how bis Ende 2015 sichergestellt. Sind diese Spezialisten nicht mehr verfügbar, würde sich dies insbesondere dann gravierend auswirken, wenn das Parlament vor der Ablösung der IST-Systeme MOLIS und STOLIS gesetzliche Änderungen beschliesst (z. B. Steuersätze bei der MWST, Zahlstellenprinzip bei Verrechnungssteuer) und diese noch auf den Ist-Systemen umgesetzt werden müssten.

Der Projektabbruch löste zwischen ESTV und BIT ein immer noch spürbares, gegenseitiges Misstrauen aus. Sollen die hohen Anforderungen von FISCAL-IT zukünftig erfüllt werden, so ist es essentiell, dass die vorhandenen Zweifel an den Fähigkeiten des Partners nun rasch ausgeräumt werden.

Das GS-EFD sollte den Projektfortschritt bezüglich der Zusammenarbeit der beiden Verwaltungseinheiten überwachen und bei Bedarf aktiv moderieren.

5 Pendenzen

5.1 Die Umsetzung von Empfehlungen wurde durch die ESTV selber geprüft

Aus verschiedenen Prüfungen der EFK, des Finanzinspektorats der ESTV oder von ad hoc Prüfungsteams existierten zahlreiche Empfehlungen. Die ESTV setzte im Jahr 2012 ein Team ein, welches den Umsetzungsstand all dieser Empfehlungen überprüfte. Der Bericht wurde zuhanden der Projektausschusses abgefasst. Der Umsetzungsstand der Empfehlungen wurde im Bericht beschrieben, ein Fazit wurde gezogen und wo nötig wurden zusätzliche Massnahmen beschrieben.

Die EFK beurteilt das diesbezügliche Engagement der ESTV als sehr gut. Nur auf diesem – wenn auch ressourcenintensivem – Weg konnten die zahlreichen Altlasten erkannt und systematisch abgebaut werden.

5.2 Empfehlungen der EFK sind durch den Projektabbruch teilweise hinfällig

Mit dem Bericht 11276 gab die EFK der ESTV fünf Empfehlungen ab. Diese wurden durch die ESTV, bzw. im Falle der Durchführung der Administrativuntersuchung durch das GS EFD zeitgerecht umgesetzt.

6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 29. Mai 2013 statt. Teilgenommen haben

GS EFD

- Herr Jörg Gasser, Generalsekretär EFD
- Herr Silvio Hänni, stellvertretender Generalsekretär EFD
- Herr Federico Flückiger, Leiter Informatik und Telekommunikation EFD

ESTV

- Herr Adrian Hug, Direktor (ab 01.04.2013)
- Herr Samuel Tanner, Hauptabteilungsleiter DVS, Direktor ai (bis 30.03.2013)
- Herr Dirk Lindemann, CIO / Leiter Informatik
- Gabriel Rumo, Hauptabteilungsleiter MWST
- Norbert Gschwandner, Leiter Finanzinspektorat

EFK

- Herr Michel Huissoud, stellvertretender Direktor
- Herr Andreas Meyer, Mandatsleiter EFD
- Frau Brigitte Christ, Fachbereichsleiterin Informatikprüfungen
- Frau Cornelia Simmen, Prüfungsexpertin Informatik
- Herr Peter König, Revisionsleiter

Sie ergab Übereinstimmung mit den im Bericht aufgeführten Feststellungen sowie den Beurteilungen der EFK.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Brigitte Christ
Fachbereichsleiterin

Peter König
Revisionsleiter

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB, SR 172.056.1)

Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Abkürzungen:

BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
ESTV	Eidg. Steuerverwaltung
FinDel	Finanzdelegation der eidg. Räte
GPL	Gesamtprojektleiter
GS	Generalsekretariat / Generalsekretär(in)
LBO	Leistungsbezügerorganisation
WTO	World Trade Organization

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Prioritäten (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.

Anhang 3: Gesprächspartner

Generalsekretariat EFD	Jörg Gasser, Generalsekretär
	Silvio Hänni, stellvertretender Generalsekretär
ESTV	Samuel Tanner, Hauptabteilungsleiter, bis 31. März 2013 Direktor ai
	Dirk Lindemann, Leiter Informatik und Gesamtprojektleiter INSIEME
	Gabriel Rumo, Hauptabteilungsleiter und Leiter Projektausschuss INSIEME
	Peter Lang, Release-Manager
BIT	Giovanni Conti, Direktor
	Peter Balsiger, Leiter Fokusteams
	Jürg Sager, Leiter Beschaffung Dienstleistungen