



Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV

Das Wesentliche in Kürze

Gestützt auf die Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte prüft die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) die vom Bundesrat jährlich definierten IKT-Schlüsselprojekte. FISCAL-IT wurde im Jahr 2013 als IKT-Schlüsselprojekt bezeichnet. Die EFK prüfte dieses gemeinsam von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) zu realisierende Programm im November und Dezember 2013.

Das Programm FISCAL-IT ist im 1. Quartal 2013 offiziell gestartet worden. Für dessen Realisierung wurde auf die Erfahrungen aus dem abgebrochenen Projekt INSIEME zurückgegriffen. Im Zentrum steht nach wie vor eine rasche Ablösung aller Systeme, welche den Status „end of life“ erreicht haben. Unter dem Programm sind 29 Projekte definiert, welche unter einem einheitlichen Programm-Management und Architekturkonzept realisiert werden sollen. Daneben gibt es sieben weitere, sogenannte NON-FISCAL-IT-Projekte, mit denen Systeme abgelöst werden, die für die Sicherstellung des laufenden Betriebes notwendig sind. Weiter sollen auch die Prozesse harmonisiert werden, d. h. mit den neuen Werkzeugen sollen die Aufgaben entflochten werden, so dass Support und Fach getrennt werden können. Die damit verbundenen organisatorischen Veränderungen sind nicht Bestandteil des Programmes FISCAL-IT. Sie werden in einer eigenen Projektorganisation abgehandelt, müssen aber mit FISCAL-IT in Einklang gebracht werden und können je nach Umsetzungszeitpunkt ein Risikofaktor werden. Bei allen Vorhaben steht im Vordergrund, dass die technischen Voraussetzungen für gemeinsam genutzte Funktionen geschaffen werden und mit den neuen Systemen das Online-Angebot ausgeweitet werden kann.

Die EFK hat insgesamt einen guten Eindruck vom Gesamtprogramm FISCAL-IT erhalten. Es wird entsprechend der Komplexität gesteuert und überwacht. Trotz instabiler Rahmenbedingungen ist in kurzer Zeit einiges erreicht worden und der Wille sowie die Motivation zur Erreichung der Ziele sind spürbar. Aber der Druck auf das Programm ist überall spürbar, so dass dieser einen wesentlichen Risikofaktor für das Erreichen der Ziele darstellt. In einzelnen Bereichen sind weitere Risiken vorhanden, die jedoch mehrheitlich erkannt und für welche bereits Gegenmassnahmen ergriffen worden sind. Zum heutigen Zeitpunkt kann nicht beurteilt werden, ob die gesetzten Ziele im dafür vorgesehenen Zeitraum auch wirklich umgesetzt werden können. Der Fokus der Prüfung lag deshalb auf der Beurteilung, ob das Programm so aufgesetzt und die Rahmenbedingungen derart sind, dass sie eine erfolgreiche Umsetzung unterstützen. Trotz der in den letzten Monaten geschaffenen Grundlagen wird der Erfolg des Programms davon abhängen, dass alle beteiligten Verwaltungseinheiten und involvierten Personen FISCAL-IT als gemeinsame Aufgabe verstehen

und ihr Handeln dementsprechend ausrichten. Dies betrifft vor allem die Zusammenarbeit zwischen BIT und ESTV.

Die wesentlichen Feststellungen sind im Folgenden aufgeführt. Die EFK hat, wo sinnvoll, entsprechende Empfehlungen abgegeben.

Für das Programm bestehen erschwerende Rahmenbedingungen

Die Aufarbeitung des abgebrochenen Projektes INSIEME beschäftigt nach wie vor die Mitarbeitenden der ESTV und des Generalsekretariats des Eidg. Finanzdepartements. Für die involvierten Personen bedeutet dies enorme Aufwände mit der Konsequenz, dass Schlüsselpersonen im Programm FISCAL-IT ihren Arbeiten eingeschränkt oder nur mit erheblichem zusätzlichem Engagement nachkommen können. Daneben verursachen die ungebrochene Aufmerksamkeit und intensive Betreuung durch unterschiedlichste Gremien und die Medien zusätzlichen Druck auf Auftraggeber und die Programmleitung.

Die Umstrukturierung des BIT unter Führung des heutigen Direktors ist organisatorisch abgeschlossen, aber es wird noch einige Zeit dauern, bis die Abläufe im BIT optimal eingespielt sein werden. Teilweise klappt der Informationsfluss noch nicht und wichtige Bereiche sind weiterhin personell unterdotiert oder neue Mitarbeitende müssen sich zuerst einarbeiten. Die angestrebte Dynamik ist nicht überall spürbar.

Die ESTV hat seit April 2013 einen neuen Direktor, welcher neben seiner Einarbeitung in die Kerngeschäfte auch sofort als Projektauftraggeber das Programm FISCAL-IT übernommen hat. Er beabsichtigt gewisse organisatorische Anpassungen in der ESTV vorzunehmen. Seine ersten Visionen bezüglich der zukünftigen Prozesse und deren Unterstützung durch die Informatik werden mindestens teilweise auf das Programm Auswirkungen haben. Die EFK hat dazu keine Prüfung vorgenommen,

Die Programmführung ist grundsätzlich gut, Verbesserungen sind möglich

Die Programmorganisation ist geeignet, um das anspruchsvolle Programm zu steuern und überwachen zu können. Im Programmausschuss werden auf Direktionsstufe grundlegende Entscheide gefällt. Der Lenkungsausschuss kümmert sich eher um die Detailprobleme innerhalb der einzelnen Projekte und deren Koordination. Die EFK hat empfohlen, dass in diesem Gremium das BIT stärker vertreten sein sollte. Die einzelnen Projekte haben einheitliche Strukturen mit Projektauftraggeber und Projektleitern. Sie werden vom Programmmanagement gesteuert und überwacht.

Die EFK stellt fest, dass bei FISCAL-IT auf Programmebene methodisch korrekt nach Bundesvorgaben gearbeitet wird. Bezüglich Information und Kommunikation wurden noch Defizite festgestellt. Vor allem muss darauf hingearbeitet werden, dass alle Projektbeteiligten auf die für sie relevanten Dokumente Zugriff haben können. Auch muss den Mitarbeitenden bewusst werden, dass für Informationen grundsätzlich eine Holschuld besteht.

Die EFK sieht im weiteren Verlauf des Programms ein erhebliches Risiko, dass mit den zunehmend parallel laufenden Projekten verschiedene zentrale Rollenträger überbelastet werden könnten. Dies ist den Verantwortlichen bewusst und entsprechende Massnahmen sind eingeleitet worden. Im BIT muss unbedingt vermieden werden, dass die eingesetzten Projektleiter und Fachpersonen sich selbst überlassen werden. Hier muss die Führungsstufe im BIT vermehrt aktiv werden und das Programm besser unterstützen. Probleme und unterschiedliche Lösungsansätze werden heute zu lange auf Projektstufe diskutiert bzw. hin und her geschoben.

Es laufen erst wenige Projekte, wichtige Grundlagen fehlen noch

Zum Zeitpunkt der Revision befanden sich die meisten gestarteten Projekte noch in einem Anfangsstadium, hatten aber mehrheitlich bereits Verzögerungen. Bei zwei Projekten ist der Terminverzug aufgrund von Beschaffungsproblemen entstanden. Bei den meisten anderen Verspätungen wurde mit den vorgezogenen Anforderungen durch HERMES 5 für die Phase „Initialisierung“ begründet. Die EFK kann dieser Argumentation teilweise folgen. Verzögerungen sind jedoch auch darauf zurückzuführen, dass für die Projektteams durch das derzeit noch unvollständige Architekturkonzept eine wichtige Grundlage fehlt. Mit dieser werden Mindestvorgaben wie z. B. Verfügbarkeit, Vertraulichkeit, Sicherheit, Prozesse, verfügbare Plattformen, zwingende Standard-Software oder Schnittstellen usw. festgelegt. Wenn diese Grundlagen während des Programmverlaufs geändert werden, weil sie zu Beginn unvollständig oder fehlerhaft war, dann hat dies unweigerlich Auswirkungen auf jedes einzelne Projekt. Je weiter fortgeschritten ein Projekt ist, desto grössere Auswirkungen werden veränderte Rahmenbedingungen haben.

Es wurde von mehreren Seiten klar zum Ausdruck gebracht, dass die zum Zeitpunkt der Prüfung vorhandene Version des Architekturkonzeptes noch nicht die notwendige Tiefe erreicht hatte. Auch weitere Basisdokumente wie die Unternehmensarchitektur und das Geschäftsinformationsmodell waren immer noch in Arbeit. Der zukünftige Entwickler muss diese Vorgaben verstehen und umsetzen können, damit zukünftig das Fach über die möglichst effizientesten Werkzeuge verfügen und die Prozesse korrekt abgewickelt werden können. Daher muss trotz des Zeitdrucks eine inhaltliche Einigung zwischen den Fachpersonen der ESTV und des BIT erfolgen.

Für das Programm FISCAL-IT ist es von zentraler Bedeutung, dass vertiefte Fachkenntnisse in die einzelnen Projekte eingebracht werden. Die ESTV verfügt über zahlreiche Fachleute, welche die Ist-Situation gut kennen und auch gewillt sind, innovative Ideen als Fachprojektleiter einzubringen. Die meisten Mitarbeitenden haben jedoch nur ungenügende oder gar keine Erfahrung in anspruchsvollen Projektfunktionen und ihr Tagesgeschäft muss während der Projektlaufzeit durch andere Mitarbeitende übernommen werden. Die Linienvorgesetzten müssen die Mehrbelastungen in den nächsten Jahren auffangen und die eingesetzten Projektmitarbeitenden unterstützen können.

Die detaillierte Überwachung und Kontrolle hinterlassen einen guten Eindruck

Aus den geprüften Unterlagen und den geführten Gesprächen geht hervor, dass die finanziellen und personellen Ressourcen durch das Programmmanagement detailliert geplant und gesteuert werden. Geeignete Kontrollen sind implementiert und entsprechende zentral geführte Instrumente vorhanden. In der „Rahmenvereinbarung ESTV-BIT“ ist festgelegt, welche Reportings zu erfolgen haben. Gefehlt haben zum Zeitpunkt der Prüfung die ebenfalls vorgesehenen Reportings des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation, mit denen der Umsetzungsstand überwacht werden kann.

Das ursprünglich für den Verpflichtungskredit erstellte Budget basiert auf dem Masterplan vom März 2013. Entsprechend handelt es sich dabei um eine sehr grobe Berechnung, welche bei jedem angelaufenen Projekt nun laufend präzisiert wird. Aus Sicht der EFK sollte dies pro initialisiertes Projekt rasch erfolgen, damit eine möglichst hohe Planungssicherheit hergestellt werden kann.

Die zu allozierenden Ressourcen und deren Finanzierung führen regelmässig in den einzelnen



Projekten, aber auch bei den Programmleitern zu heftigen Diskussionen. Der Projektauftraggeber ist dafür verantwortlich, dass der beantragte Verpflichtungskredit über die Programmdauer genügt und daher kostenbewusst gehandelt werden muss. Es stellt sich für die EFK die Frage, ob die Abtretung eines gewissen Anteils aus dem Verpflichtungskredit an das BIT mit einem Vertrag über die dafür zu erbringenden Leistungen nicht sachdienlicher wäre.