



Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Verbrauchssteuerplattform

Eidgenössische Zollverwaltung EZV



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.15476.606.00207.12
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	E-Mail: info@efk.admin.ch
Complément d'informations	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Verbrauchssteuerplattform Eidgenössische Zollverwaltung (EZV)

Das Wesentliche in Kürze

Ausbleibende Vorgaben und ungesicherte Finanzierung führen zur Sistierung

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das IKT-Schlüsselprojekt Verbrauchssteuerplattform (VSP) von Mai bis Juni 2015 geprüft. Das Programm wurde im Januar 2014 mit einem Budget von 13,5 Millionen Franken gestartet. Auftraggeber waren die Direktionen der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) sowie des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation (BIT). Es sollte eine moderne, skalierbare und homogene Plattform für alle durch die EZV und EAV erhobenen Verbrauchssteuern und Rückerstattungen geschaffen werden. Im Mai 2015 wurde VSP noch vor Abschluss der Konzeptionsphase infolge unklarer Vorgaben und ungesicherter Finanzierung in Absprache mit dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (GS-EFD) sistiert. Ob die bis dahin aufgelaufene Kosten von knapp 4 Millionen Franken abgeschrieben werden müssen, hängt von der Weiterverwendung der Ergebnisse ab.

Die EFK unterstützt, trotz des drohenden Verlustes, den folgerichtigen Entscheid der Sistierung, ist allerdings der Ansicht, dass die IT-Umsetzung in VSP retrospektiv betrachtet zu schnell angegangen wurde. Um die IT-Systeme per erwartetes Inkrafttreten der neuen Gesetze bereit zu haben, konnten die EZV, die EAV und das BIT nicht zuwarten. Trotz unklarer gesetzlicher und damit auch organisatorischer Grundlagen wurden Konzeptarbeiten für VSP vorangetrieben.

Seit 2013 befindet sich die Revision des aus dem Jahre 1932 stammenden Alkoholgesetzes (AlkG) in parlamentarischer Beratung mit ungewissem Ausgang, was unklare Anforderungen an die Informatiksysteme zur Folge hatte. Die Integration der EAV in die EZV und die Ausgestaltung der zukünftigen Prozesse führten zu konfliktreichen Diskussionen in den Projekten. Noch während der Konzeptionsphase liessen die Auftraggeber den Projektfortschritt durch eine externe Expertin begutachten. Das Ergebnis der Prüfung brachte unter anderem zutage, dass die budgetierten Mittel von 13,5 Millionen Franken nicht ausreichen würden. Gemäss einer groben Schätzung des Projektes sei mit Gesamtkosten von etwa 38 Millionen Franken zu rechnen. Dies führte zu einer ungesicherten Finanzierung.

Die EZV legt Fundament für eine Gesamterneuerung der Anwendungslandschaft

Im Zuge der Sistierungsarbeiten wurden die bisher in VSP erarbeiteten Ergebnisse gesichert und an die Studie «Geschäftsprinzipien, IT-Architektur & Roadmap EZV (GAR-EZV)» zur Weiterverwendung übergeben. Dabei sollen strategische Grundlagen neu bestimmt werden. Ziel bis Ende September 2015 ist es, die gesamte Anwendungslandschaft der EZV und betroffene Komponenten der EAV zu untersuchen, eine Zielarchitektur zu definieren und eine Migrations-Roadmap mit Umsetzungsplanung vorzulegen.

GAR-EZV greift die gemachten Erfahrungen auf und legt das Fundament für eine Gesamterneuerung der EZV-Anwendungslandschaft. Methodisch folgen die Arbeiten den architektonischen Bundesvorgaben und gehen nach Ansicht der EFK in die richtige Richtung. Die EFK empfiehlt der EZV, die Umsetzung von GAR-EZV auf ein solides und überprüftes finanzielles, organisatorisches



und fachliches Fundament zu stellen. Darüber hinaus sollte ein umfassendes Lebenswegmanagement für alle Anwendungen aufgebaut werden.

EZV, EAV und BIT arbeiten gemeinsam seit 2013 an der Reduktion der Komplexität und Harmonisierung der heterogenen IKT-Landschaft

Die IKT-Landschaft der EZV/EAV umfasst eine Vielzahl von Anwendungen, die über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren ohne durchgängige und einheitliche Architektur- und Technologieprinzipien entstanden sind. Es besteht eine grosse Heterogenität mit zahlreichen Abhängigkeiten und Schnittstellen. Die Systeme gelangen in den nächsten Jahren zu unterschiedlichen Zeitpunkten ans Ende ihres Lebenszyklus und werden teilweise durch Schlüsselpersonen betreut, welche bald das Pensionsalter erreichen.

Mit der Verbrauchssteuerplattform verfolgten die EZV, die EAV und das BIT die gemeinsame Vision Synergiepotenziale zu nutzen, welche das BIT bereits 2012/2013 in der Spitfirestudie identifizierte. Mit VSP sollte eine umfassende Basis erstellt werden für die zentrale Bereitstellung von 70 % der von den Fachanwendungen für Verbrauchssteuern benötigten Funktionalitäten und Schnittstellen zu Umsystemen. Darauf aufbauend sollte eine gemeinsame Informatik-Plattform für verschiedene Verbrauchssteuern (Mineralöl-, Spirituosen-, Bier- und Tabaksteuer) sowie für den Veredelungsverkehr, Ausfuhrbeiträge und Zollbegünstigungen konzipiert und gebaut werden. VSP sollte sich die Erfahrungen und Ergebnisse, die das BIT im Zuge von FISCAL-IT erarbeitete, zunutze machen.

Mit der Sistierung werden Kapazitäten frei und sowohl FISCAL-IT wie auch GAR-EZV können davon profitieren. Im Gegenzug müssen die EZV und die EAV den Weiterbetrieb der Altsysteme sicherstellen und dabei Massnahmen zum Erhalt des Know-hows von Schlüsselpersonen ergreifen.

Audit du projet informatique clé de plateforme dédiée aux impôts à la consommation

Administration fédérale des douanes (AFD)

L'essentiel en bref

Le projet est suspendu en raison de l'absence de directives claires et de l'incertitude du financement

De mai à juin 2015, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le projet informatique clé de plateforme dédiée aux impôts à la consommation. Ce projet a été lancé en janvier 2014 avec un budget de 13,5 millions de francs. Les mandants étaient les directions de l'Administration fédérale des douanes (AFD), de la Régie fédérale des alcools (RFA) et de l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT). Le projet visait à mettre en place une plateforme moderne, modulable et homogène pour tous les impôts à la consommation prélevés par l'AFD et la RFA et pour les remboursements correspondants. En accord avec le Secrétariat général du Département fédéral des finances (SG DFF), il a été décidé en mai 2015 de suspendre le projet avant la fin de la phase de conception, en raison de l'absence de directives claires et de l'incertitude du financement. L'amortissement des coûts cumulés jusqu'à présent de presque 4 millions de francs dépendra des possibilités de réutilisation des résultats.

En dépit des risques de pertes, le CDF soutient la décision logique de suspendre le projet. Il est toutefois d'avis que, considéré rétrospectivement, la mise en œuvre sur le plan informatique a été lancée trop rapidement. L'AFD, la RFA et l'OFIT ne pouvaient cependant pas attendre davantage, s'ils voulaient que les systèmes informatiques soient prêts à la date prévue de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Les travaux de préparation de la plateforme se sont donc poursuivis malgré le manque de clarté des bases légales et, partant, organisationnelles.

La révision de la loi fédérale sur l'alcool de 1932 est examinée par le Parlement depuis 2013. L'issue de cet examen restant encore incertaine, les exigences posées aux systèmes informatiques étaient ambiguës. L'intégration de la RFA dans l'AFD et l'organisation des futurs processus ont fait l'objet de discussions controversées au sein des groupes de projets. Pendant la phase de conception, les mandants ont demandé à une experte externe d'évaluer la progression du projet de plateforme. Les résultats de l'expertise ont montré notamment que le budget de 13,5 millions de francs ne serait pas suffisant. Selon une évaluation sommaire du projet, il fallait compter avec des coûts totaux de 38 millions de francs. Le financement du projet est dès lors devenu incertain.

L'AFD jette les bases d'une restructuration complète de son environnement informatique

Durant la suspension, les résultats des travaux découlant du projet de plateforme dédiée aux impôts à la consommation ont été sauvegardés et reportés dans l'étude de l'AFD «Principes de conduite des affaires, architecture informatique et feuille de route» en vue de leur réutilisation. Des nouvelles bases stratégiques doivent désormais être déterminées. D'ici à la fin du mois de septembre 2015, le but est d'examiner l'environnement informatique de l'AFD et les composantes concernées de la RFA, de définir l'architecture visée et de présenter une feuille de route des migrations assortie d'un plan de mise en œuvre.



Les expériences acquises et les fondements d'une restructuration complète du paysage informatique de l'AFD sont compilés dans l'étude précitée. Du point de vue méthodique, les travaux suivent les directives de la Confédération en matière d'architecture et sont, selon le CDF, en bonne voie. Le CDF recommande à l'AFD de mettre en œuvre son étude en s'appuyant sur des bases solides et éprouvées pour ce qui est des aspects financiers, organisationnels et techniques. Par ailleurs, une gestion complète du cycle de vie de toutes les applications doit être développée.

Ensemble, l'AFD, la RFA et l'OFIT s'efforcent depuis 2013 de réduire la complexité et l'hétérogénéité de l'environnement informatique

L'environnement informatique de l'AFD et de la RFA englobe une multitude d'applications. Durant plus de dix ans, le développement de ces applications n'a pas été encadré par des principes uniformes et détaillés en matière de technologie et d'architecture, si bien que le paysage informatique est très hétérogène et comporte de nombreuses interdépendances et interfaces. Les systèmes atteindront la fin de leur cycle de vie à différents moments dans les prochaines années. De plus, certaines personnes clés qui gèrent ces systèmes seront bientôt à la retraite.

Avec cette plateforme dédiée aux impôts à la consommation, l'AFD, la RFA et l'OFIT poursuivaient une vision commune dans le but d'exploiter les synergies que l'OFIT avait identifiées en 2012 et 2013 dans son étude Spitfire. Le projet devait permettre de créer une base complète en vue d'une exploitation centralisée de 70 % des interfaces de systèmes périphériques et des fonctionnalités utilisées dans le cadre des applications spécialisées dédiées aux impôts à la consommation. A partir de là, une plateforme informatique commune devait être créée pour les différents impôts à la consommation (huiles minérales, boissons spiritueuses, bière et tabac), ainsi que pour le trafic de perfectionnement, les contributions à l'exportation et les allègements douaniers. La plateforme devait tirer profit des expériences et des résultats que l'OFIT avait accumulés dans le cadre du projet FISCAL-IT.

La suspension du projet de plateforme permet de libérer des capacités, dont le projet FISCAL-IT et l'étude «Principes de conduite des affaires, architecture informatique et feuille de route» pourront bénéficier. Par contre, l'AFD et la RFA doivent garantir que les anciens systèmes restent en service et prendre des mesures pour ne pas perdre le savoir-faire des personnes clés.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC relativo alla piattaforma per le imposte di consumo

Amministrazione federale delle dogane (AFD)

L'essenziale in breve

Progetto sospeso a causa delle direttive non chiare e del finanziamento incerto

Nei mesi di maggio e giugno 2015 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato il progetto chiave TIC relativo alla piattaforma per le imposte di consumo, avviato nel gennaio del 2014 con un budget di 13,5 milioni di franchi. I committenti erano le direzioni dell'AFD, della Regia federale degli alcool (RFA) e dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT). L'obiettivo era creare una piattaforma moderna, graduabile e omogenea per tutte le imposte di consumo riscosse dall'AFD e dalla RFA nonché per le restituzioni correlate. A maggio 2015, prima che la fase di progettazione giungesse a conclusione, il progetto chiave è stato sospeso d'intesa con la Segreteria generale del Dipartimento federale delle finanze (SG-DFF) a causa delle direttive non chiare e del finanziamento incerto. Se i costi finora accumulati, pari a quasi quattro milioni di franchi, debbano essere ammortizzati o no dipenderà dall'ulteriore utilizzo dei risultati.

Malgrado il rischio di perdite, il CDF approva la decisione coerente di sospendere il progetto. Tuttavia ritiene che, in retrospettiva, l'attuazione informatica della piattaforma per le imposte di consumo sia avvenuta troppo rapidamente. Per approntare i sistemi IT entro l'entrata in vigore prevista delle nuove leggi, l'AFD, la RFA e l'UFIT non potevano attendere oltre. I lavori di progettazione sono quindi proseguiti sebbene le basi legali e organizzative non fossero chiare.

La revisione dell'attuale legge sull'alcool del 1932 si trova in fase di dibattito parlamentare dal 2013 e l'esito è incerto. Ciò ha comportato una mancanza di chiarezza sui requisiti dei sistemi informatici. L'integrazione della RFA nell'AFD e l'impostazione dei processi futuri ha innescato animate discussioni nei gruppi di progetto. Già durante la fase di progettazione, i committenti hanno incaricato un'esperta esterna di fare una perizia sullo stato di avanzamento del progetto. Tale perizia ha tra l'altro evidenziato che i mezzi finanziari previsti, pari a 13,5 milioni di franchi, non sarebbero stati sufficienti. Da una stima sommaria del progetto, i costi complessivi ammonterebbero infatti a circa 38 milioni di franchi e il finanziamento è dunque risultato incerto.

L'AFD getta le basi per il rinnovo totale delle applicazioni

Dopo la sospensione i risultati ottenuti fino a quel momento nella piattaforma sono stati salvati e fatti confluire nello studio relativo ai principi operativi, all'architettura informatica e al piano d'azione dell'AFD (Geschäftsprinzipien, IT-Architektur & Roadmap EZV (GAR-EZV)) per essere riutilizzati. Si trattava quindi di ridefinire le basi strategiche. L'obiettivo era esaminare, entro fine settembre 2015, tutte le applicazioni dell'AFD e i componenti della RFA interessati, definire un'architettura mirata e presentare un piano d'azione per la migrazione.

Lo studio GAR-EZV riprende le esperienze fatte e getta le basi per il rinnovo totale di tutte le applicazioni della dogana. Per quanto concerne il metodo, i lavori seguono le direttive della Confederazione inerenti all'architettura e, secondo il CDF, proseguono nella giusta direzione. Il CDF raccomanda all'AFD di conferire al progetto solide e comprovate basi finanziarie, organizzative e specialistiche. Inoltre deve essere creata una gestione del ciclo di vita completa per tutte le applicazioni.



Dal 2013 l'AFD, la RFA e l'UFIT collaborano per ridurre la complessità informatica e armonizzare l'eterogeneo ambiente TIC

L'ambiente TIC dell'AFD e della RFA comprende numerose applicazioni, create sull'arco di oltre un decennio, senza principi architettonici e tecnologici coerenti e unitari. Si tratta dunque di un ambiente estremamente eterogeneo con molte interfacce e interdipendenze. Nei prossimi anni i sistemi giungeranno, in momenti diversi, alla fine del loro ciclo di vita. Talvolta essi sono gestiti da persone chiave il cui pensionamento è imminente.

Con la piattaforma per le imposte di consumo l'AFD, la RFA e l'UFIT intendevano perseguire l'obiettivo comune di sfruttare meglio le sinergie individuate dall'UFIT nello studio «Spitfire» già negli anni 2012–2013. La piattaforma avrebbe consentito di costruire una base completa per la messa a disposizione centralizzata verso sistemi periferici del 70 per cento delle funzionalità e interfacce necessarie alle applicazioni specialistiche per le imposte di consumo. Su tale base sarebbe stata creata e ampliata una piattaforma informatica per le diverse imposte di consumo (quella sugli oli minerali, sulle bevande spiritose, sulla birra e sul tabacco) nonché per il traffico di perfezionamento, i contributi all'esportazione e le agevolazioni doganali. Le esperienze e i risultati elaborati dall'UFIT nel quadro del programma Fiscal-IT sarebbero serviti alla realizzazione della piattaforma.

Con la sospensione si liberano capacità di cui possono beneficiare sia Fiscal-IT sia GAR-EZV. In cambio, l'AFD e la RFA devono continuare a garantire l'operatività dei sistemi esistenti e adottare opportune misure per mantenere il know-how delle persone chiave.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project regarding a consumption tax platform Federal Customs Administration (FCA)

Key facts

Lack of specifications and unsecured financing lead to suspension

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the key ICT project concerning a consumption tax platform from May to June 2015. The programme was launched in January 2014 with a budget of CHF 13.5 million. The instructing parties were the management of the Federal Customs Administration (FCA), the Swiss Alcohol Board (SAB) and the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT). A modern, scalable and homogeneous platform was to be created for all the consumption taxes levied by the FCA and SAB, as well as refunds. In May 2015, even before the conceptual phase was concluded, the consumption tax platform project was suspended in consultation with the General Secretariat of the Federal Department of Finance (GS-FDF) due to unclear specifications and unsecured financing. Whether or not the costs of almost CHF 4 million accrued up to that point will have to be written off will depend on the reuse of the results.

In spite of the potential loss, the SFAO supports the logical decision to suspend the project, but believes that, in hindsight, IT implementation in the consumption tax platform project was tackled too quickly. In order to have the IT systems ready when the new laws were expected to enter into force, the FCA, SAB and FOITT could not delay matters any further. In spite of the unclear legal basis and thereby the organisational basis as well, conceptual work on the consumption tax platform was pursued.

The revision of the Alcohol Act, which dates from 1932, has been under discussion by Parliament since 2013. The uncertainty concerning the outcome of this resulted in unclear requirements for the IT systems. The integration of the SAB in the FCA and the shaping of future processes led to conflict-ridden discussions in projects. Even during the conceptual phase, the instructing parties had the project's progress appraised by an external expert. The results of the review revealed that the CHF 13.5 million in budgeted funds would not be sufficient. According to a rough project estimate, overall costs of approximately CHF 38 million were to be expected. This led to unsecured financing.

FCA lays foundation for complete overhaul of application environment

During the suspension work, the results already achieved in the consumption tax platform project were saved and transferred to the "Business principles, IT architecture & FCA roadmap" study for further use. The strategic basis should be redefined in the process. The goal by the end of September 2015 is to examine the entire FCA application environment and the SAB components concerned to define a target architecture and to present a migration roadmap and an implementation plan.

The "Business principles, IT architecture & FCA roadmap" study will integrate the experience gained and lay the foundation for a complete overhaul of the FCA application environment. The work is following the federal architectural specifications in terms of methodology, and the SFAO believes it is proceeding in the right direction. The SFAO recommends that the FCA put the "Business principles, IT architecture & FCA roadmap" study on a firm and reviewed financial, organisa-



tional and technical footing. In addition, comprehensive lifecycle management should be established for all applications.

FCA, SAB and FOITT have been working together on reducing complexity and harmonising the diverse ICT landscape since 2013

The ICT landscape of the FCA/SAB covers a large number of applications that were created during a period of over ten years without consistent and uniform architecture and technology principles. They are very diverse and have numerous dependencies and interfaces. The systems will reach the end of their lifecycle at different times over the next few years and some are being looked after by key individuals who will soon reach retirement age.

With the consumption tax platform project, the FCA, SAB and FOITT pursued the joint vision of using potential synergies which the FOITT identified in the Spitfire study in 2012/2013. With the consumption tax platform, a comprehensive basis was to be set up for the central provision of 70% of the functions and interfaces with peripheral systems required by specialist applications for consumption taxes. Based on this, a joint IT platform was to be designed and built for various consumption taxes (mineral oil tax, spirits tax, beer tax and tobacco duty) as well as for processing traffic, export contributions and customs reliefs. The consumption tax platform project was to make use of the experience and results which the FOITT acquired in the course of FISCAL IT.

Capacity will be freed up with the suspension and both FISCAL IT and the "Business principles, IT architecture & FCA roadmap" study can benefit from this. By contrast, the FCA and the SAB must ensure the continued operation of the old systems and take measures to retain the know-how of key individuals in the process.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Zollverwaltung zur Prüfung

Die betroffenen Bundesämter EZV, EAV, BIT und das GS EFD sind mit den Empfehlungen der EFK einverstanden. Sie nehmen mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die EFK die Sistierung des Programms VSP als unter den gegebenen Umständen wichtigen und richtigen Schritt zur Schadensverhinderung einstuft. Die Konzipierung, Realisierung und Einführung von integrierten IKT-Systemen ist sehr zeit- und ressourcenintensiv. Die Koordination mehrerer verantwortlicher Verwaltungen steigert die Komplexität zusätzlich. Deshalb und insbesondere aufgrund der Tatsache, dass ausdrücklich die umgehende Inkraftsetzung nach Verabschiedung der neuen Alkoholgesetzgebung vorgegeben wurde, halten die Ämter fest, dass die technischen Umsetzungsarbeiten trotz vieler im Rahmen der parlamentarischen Beratung noch offener Fragestellungen gestartet und vorangetrieben werden mussten. Die Bundesämter EZV, EAV und BIT und das GS EFD konnten nicht voraussehen, dass die parlamentarischen Beratungen so lange dauern und zu fundamental anderen fachlichen und technischen Umsetzungen führen würden. Die getätigten Ausgaben sind nicht verloren. Die bis zur Sistierung erarbeiteten Ergebnisse werden in die weiteren Arbeiten von GAR-EZV einfließen und dienen als wichtige Grundlage für die Umsetzung.



Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	13
1.1	Ausgangslage	13
1.2	Prüfungsziel und -fragen	13
1.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	13
2	Globale Projektsituation	14
2.1	Ausbleibende Vorgaben, verzögerte Gesetzesverabschiedungen und ungesicherte Finanzierung führen zur Sistierung	14
2.2	Bisherige Ergebnisse werden in der Studie GAR-EZV konsolidiert	15
3	Auslöser für eine neue Verbrauchssteuerplattform	16
3.1	Die Revision des Alkoholgesetzes als notwendige Voraussetzung für das Programm VSP	16
3.2	Die Vision einer gemeinsamen Informatik-Plattform als Grundlage für die Erschliessung von Synergiepotential	18
4	Kritische Umfeldfaktoren	20
4.1	Die Zusammenführung in EZV und EAV ist noch nicht abgeschlossen	20
4.2	Eine umfassende Lebenswegbetrachtung ist noch aufzubauen	21
5	Verbleibende Risiken	22
5.1	Die bestehenden Systeme müssen weiterbetrieben werden	22
5.2	Die Verträge mit externen Dienstleistern sind aufgelöst	23
5.3	Die Werthaltigkeit der aktivierten Leistungen muss überprüft werden	24
6	Schlussbesprechung	26
	Anhang 1: Empfehlung aus der Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Redesign Fracht	27
	Anhang 2: Rechtsgrundlagen	28
	Anhang 3: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	29

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die Weisungen des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte vom 27. März 2013 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bei der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) das Programm Verbrauchssteuerplattform (VSP).

Das Programm wurde im Oktober 2013 gemeinsam durch die Direktionen der EZV, der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) und des Bundesamtes für Informatik und Telekommunikation (BIT) beauftragt und im Mai 2014 vom Bundesrat als IKT-Schlüsselprojekt definiert.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Vorhaben war zum Prüfungszeitpunkt gerade eben sistiert und die erarbeiteten Ergebnisse der Studie Geschäftsprinzipien, IT-Architektur & Roadmap EZV (GAR-EZV) übergeben worden. Ziel der Prüfung war es, die Umsetzung der Projektsistierung sowie deren Auswirkungen im Programmumfeld zu beurteilen. Für die Prüfung standen deshalb folgenden Fragen im Vordergrund:

- Wie erfolgt die Integration / Überführung in eine Gesamtroadmap / Gesamtarchitektur?
- Wie ist die Projektsistierung organisiert?
- Wie wird mit den erstellten Ergebnissen umgegangen?
- Welche finanziellen Auswirkungen ergeben sich aus der Sistierung?
- Wie wird mit laufenden Verträgen und Verpflichtungen umgegangen?
- Welche Risiken bestehen aufgrund der Sistierung?
- Welche Auswirkungen auf das Anwendungsportfolio des Zoll bestehen?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Alberto Parisi (Revisionsleitung) sowie durch Hans-Jörg Uwer vom 18. Mai bis 19. Juni 2015 durchgeführt. Zur Erfüllung des Prüfauftrags wurden primär Interviews mit Schlüsselpersonen aus allen Stufen der Projektorganisation geführt, ergänzt durch eine kritische Beurteilung der Projektdokumentation.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die EFK hatte Zugriff auf alle relevanten Projektunterlagen.



2 Globale Projektsituation

2.1 Ausbleibende Vorgaben, verzögerte Gesetzesverabschiedungen und ungesicherte Finanzierung führen zur Sistierung

Im Januar 2014 genehmigte der Lenkungsausschuss VSP den Programmauftrag mit einem Gesamtbudget von 13,5 Millionen Franken. Es sollte eine moderne, skalierbare und homogene Plattform für alle durch die EZV und EAV erhobenen Verbrauchssteuern und Rückerstattungen geschaffen werden. Damit strebten EZV, EAV und BIT eine Reduktion der Komplexität der IT Landschaft an. Das Programm umfasste sieben Projekte, wobei erst zwei zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen gestartet wurden.

Im Umfeld von VSP behandelten weitere Organisationsprojekte übergeordnete Themen der Revision des Alkoholgesetzes (AlkG). Aufgrund der noch nicht abgeschlossenen parlamentarischen Beratung des AlkG konnten die Anforderungen an die Informatiksysteme für VSP nicht ausreichend klar spezifiziert werden. Eine Inbetriebnahme der neuen Plattform zum geplanten Termin (1. Juli 2017) wurde immer unwahrscheinlicher. In der parlamentarischen Beratung zeichnete sich zunehmend ab, dass die Totalrevision scheitern könnte.

Infolge mangelnden Fortschritts sowie zunehmender Konflikte in der Führung der IT-Projekte beauftragten EZV, EAV und BIT im November 2014 eine externe Überprüfung mit dem Ziel, Lösungsvorschläge für das weitere Vorgehen auszuarbeiten. Im Januar 2015 zeigte dieser unabhängige Programmaudit auf, dass die budgetierten Mittel bei weitem nicht ausreichen werden. Abklärungen im Rahmen der externen Überprüfung und grobe Schätzungen des Projektes zeigten, dass mit Gesamtkosten von etwa 38 Millionen Franken zu rechnen wäre. Mit einem Verteilschlüssel teilten sich EZV und EAV seit September 2014 die Finanzierung von VSP im Verhältnis 1/3 zu 2/3. Die benötigten Mittel würden auch das Budget 2016 der EZV übersteigen. Damit war die Finanzierung nicht mehr gesichert.

Daraufhin wurde das Programm VSP redimensioniert um es als Projekt mit angepasstem Scope unter neuer Leitung weiter zu führen (neuer Projektauftrag). Die Realisierung sollte neu in drei Schritten erfolgen mit dreimaliger Übergabe in die Produktion. So wäre es möglich die neue Anwendung zur Erfüllung der Gesetzesvorgaben rechtzeitig in Betrieb zu nehmen. Die Betriebsaufnahme der weiteren Anwendungen würde später folgen. Die Finanzierung könnte neu geregelt und eingeplant werden.

Im März 2015 diskutierten Vertreter der Organisationsprojekte zusammen mit Vertretern der IT-Projekte Lösungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der immer noch unsicheren Zukunft der Revision des AlkG. Dabei kristallisierte sich heraus, dass bis 1. Juli 2017 nicht alles realisiert werden kann.

Die neuen Rahmenbedingungen aus der nicht abgeschlossenen parlamentarischen Beratung liessen den zeitlichen Druck für die EAV wegfallen. Im April 2015 beschlossen die EZV, die EAV und das GS-EFD das Projekt vor Ende der Konzeptphase zu sistieren. Bis dahin wurden knapp 4 Millionen Franken aufgewendet. Mit der Sistierung sollte ein noch grösserer Schaden verhindert werden.

Die im Februar 2015 neu gebildete Projektorganisation übernahm die notwendigen Sistierungsarbeiten (Ergebnisse sichern, Verträge auflösen, pendente Beschaffungen abbrechen). Die Abschlussarbeiten wurden durch das BIT ausgeführt, die Ergebnisse an die EZV übergeben und Ende Mai 2015 mit einem Übergabeprotokoll dokumentiert. Ein Lessons Learned Workshop wurde durchgeführt und eine Projektschlussbeurteilung erstellt.

Parallel dazu lancierte die EZV im März 2015 im Anschluss an die Studie Redesign Fracht (siehe auch PA14569¹) eine neue Studie (GAR-EZV). Diese hat zum Ziel, bis September 2015 erstmals die gesamte Anwendungslandschaft der EZV und betroffene Komponenten der EAV zu untersuchen, eine SOLL-Architektur zu definieren und eine Umsetzungsplanung zu erarbeiten. Die EAV ihrerseits startete im März 2015 Abklärungen für eine allfällige Weiterentwicklung der bestehenden IT-Umgebung.

Beurteilung

Mit der zu erwartenden massiven Kostenüberschreitung, Unklarheiten in den Anforderungen sowie den unklaren Auswirkungen der noch laufenden Gesetzesrevision wurde dem Programm VSP die Grundlage entzogen. Der Sistierungsentscheid ist vor diesem Hintergrund konsequent und die EFK unterstützt diesen folgerichtigen Entscheid.

2.2 Bisherige Ergebnisse werden in der Studie GAR-EZV konsolidiert

Bereits Mitte 2012 wurde das Fachprojekt MILA per Ende der Konzeptphase sistiert. Die darin erarbeiteten Ergebnisse flossen in das Programm VSP ein. 2014 verschaffte sich die EZV mit der Studie Redesign Fracht eine Übersicht über die IST- und SOLL-Architektur im Bereich Fracht (e-dec, NCTS). Die Umsetzungsplanung dieser Studie weist das Projekt-Portfolio für die Zielarchitektur Fracht aus. Diese Ergebnisse wurden mit Abschluss der Studie Redesign Fracht ebenfalls der Studie GAR-EZV übergeben.

Die Studie GAR-EZV wird als Architekturentwicklungsprojekt betrachtet und deshalb nach der vom Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) dafür vorgesehenen Methode abgewickelt. Sie wurde im März 2015 gestartet und hat ihren ersten Meilenstein Ende Mai erreicht. Mit der IST-Architektur liegt nun erstmals eine «transparente und strukturierte Sicht IT-Landschaft über die gesamte EZV» vor. Bis August 2015 wurde die SOLL-Architektur erstellt und bis September 2015 soll die Umsetzungsplanung folgen.

Die Projektorganisation GAR-EZV integriert im Kernteam auch Schlüsselpersonen aus den Vorarbeiten (Unternehmensarchitekt EZV, Architektur BIT und andere).

Beurteilung

Die Ausarbeitung der Studie folgt dem Standard «P030²» des ISB und greift damit dessen Vorgaben auf. Damit folgen die Arbeiten in GAR-EZV den Bundesvorgaben und gehen nach Ansicht der

¹ [http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20\(74\)/14569BE.pdf](http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20(74)/14569BE.pdf); Abfrage vom 15.07.2015

² The Open Group Architecture Framework (TOGAF) als Unternehmensarchitektur Methode für die Bundesverwaltung. <http://intranet.isb.admin.ch/themen/architektur/00077/index.html?lang=de>; Abfrage vom 15.07.2015



EFK in die richtige Richtung. Wichtig ist dabei, dass GAR-EZV sicherstellt, dass die Ergebnisse auch nach Abschluss erhalten bleiben und die Architektur kontinuierlich aktualisiert wird.

Die EZV nimmt mit GAR-EZV auch die Empfehlung aus der Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Redesign Fracht auf (siehe auch Anhang 1).

Die EFK begrüsst die Ausrichtung an strategischen Grundlagen (Gesamterneuerung) und empfiehlt die Umsetzung von GAR-EZV auf ein solides Fundament zu stellen. Dabei sind insbesondere auch die Vorgaben des ISB für IKT-Grossprojekte zu beachten³.

Finanziell sollte die Umsetzung von GAR-EZV nach Ansicht der EFK mit Verpflichtungskrediten transparent dargestellt und genehmigt werden. Eine entsprechende Kostenplanung (umfasst: Investitions-, Betriebs- und Erneuerungskosten) muss von GAR-EZV noch erarbeitet werden.

Empfehlung 1 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der EZV, für die Umsetzung der Ergebnisse aus der Studie GAR-EZV einen Gesamtkredit zu beantragen. Dieser kann unter Umständen etappiert freigegeben werden und für die einzelnen Vorhaben sind – unter dem Gesamtkredit – jeweils individuelle Verpflichtungskredite möglich.

Stellungnahme der EZV:

Die EZV wird die Empfehlungen betreffend Gesamtkredit sowie Etappierung bei der Mittelbeantragung berücksichtigen. Sie wird sie in die Gespräche mit dem GS EFD und der EFV betreffend Umsetzung einbringen. Diese starten im Oktober. Die EZV wird einen Gesamtkredit beantragen.

3 Auslöser für eine neue Verbrauchssteuerplattform

3.1 Die Revision des Alkoholgesetzes als notwendige Voraussetzung für das Programm VSP

Auslöser für das Programm VSP war hauptsächlich die laufende Revision des Alkoholgesetzes, aber auch generell die Ablösung von Altsystemen. 2008 fällte der Bundesrat den Grundsatzentscheid für eine Totalrevision des aus dem Jahre 1932 stammenden Alkoholgesetzes. Das AlkG wird trotz mehrerer Teilrevisionen den heutigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten nicht mehr gerecht und soll durch zwei Gesetze ersetzt werden (Alkoholhandelsgesetz, AlkHG und Spirituosensteuergesetz, SpStG). Mit der Totalrevision verknüpft der Bundesrat vier Ziele (Marktliberalisierung, Optimierung des Steuer- und Kontrollsystems, Neuausrichtung der Handels- und Werbebestimmungen und Neuorganisation der Aufgabenerfüllung). Mit der Botschaft zur Total-

³ Siehe auch: Überprüfung der IKT-Grossprojekte von November 2014 des ISB zusammen mit dem Institut für Wirtschaftsinformatik der Universität St. Gallen (IWI).
<https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=55440>; Abfrage vom 15.07.2015

revision des Alkoholgesetzes legte der Bundesrat im Januar 2012 dem Parlament den Gesetzesentwurf zur Beratung vor. Seit 2013 befindet sich die Gesetzesrevision nun in parlamentarischer Beratung, mit ungewissem Ausgang. Falls die Totalrevision scheitert, könnte mit einer Teilrevision die Liberalisierung des Ehtanolmarktes trotzdem umgesetzt werden. Damit könnten die Ziele Marktliberalisierung und Neuorganisation der Aufgabenerfüllung doch noch erreicht werden. Für die Marktliberalisierung und den damit verbundenen Rückzug des Bundes aus dem Ethanolmarkt ist Voraussetzung, dass die Alcosuisse (das Profitcenter der EAV) in eine Aktiengesellschaft ausgliedert und danach privatisiert werden kann. Der verbleibende Teil der EAV soll gestützt auf die Grundsätze, wie sie der Bundesrat 2006 im Corporate-Governance-Bericht definierte, in die zentrale Bundesverwaltung reintegriert werden (Projekt AlcoZoll). Dafür muss Artikel 71 Absatz 1 des AlkG⁴ ausser Kraft gesetzt werden. Eine Teilrevision würde die Reorganisation der EAV um mindestens zwei Jahre verzögern. Als Überbrückung hat der Bundesrat im Juni 2015 eine Änderung der Organisationsverordnung EFD (OV-EFD) genehmigt. Damit wird die EAV administrativ der EZV zugeordnet, wodurch die Reorganisation der EAV bis zur Revision des AlkG weitergeführt werden kann.

Beurteilung

2008 ging die EAV noch davon aus, dass die Inkraftsetzung der neuen Gesetze (AlkHG, SpStG) per 1. Januar 2013 erfolgen würde. Die EAV hatte im Januar 2011 das Projekt NANO (Heute: TORGUNA) als Bindeglied zwischen Gesetzgebung einerseits und Verordnung sowie der Informatik andererseits etabliert. Bald nach Freigabe der Initialisierungsphase des VSP-Programms (Oktober 2013) führten zusätzliche Erkenntnisse aus den Organisationsprojekten zu einer Neuausrichtung. Ein Teil war dabei die Neuplanung der Verabschiedung des AlkG nach Dezember 2013. Das Programm VSP ging in der Vorbereitung (September 2013) davon aus, dass die erste Teilapplikation am 1. April 2015 und die gesamte Veranlagung der Spirituosensteuer mit Inkraftsetzung der neuen Gesetzgebung per 1. Juli 2015 produktiv sein müssen. Nachdem sich 2014 weitere Verzögerungen in der parlamentarischen Diskussion abzeichneten, wurden die Inkraftsetzung und damit die Bereitstellung der Plattform neu auf den 1. Juli 2017 angesetzt. Die Vorgabe des GS-EFD für eine Bereitstellung bereits per Mitte 2016 erwies sich als nicht umsetzbar. Der externe Programmaudit kam zum Schluss, dass eine planmässige Realisierung unrealistisch ist und empfahl eine mehrstufige Umsetzung. Anlässlich einer Aussprache zwischen dem Programm VSP, TORGUNA und AlcoZoll im März 2015 bestimmte ein Dreierteam, welches die notwendigen Leitplanken sind und wie die Zusammenarbeit in den Projekten in Zukunft zu gestalten sei.

Die Vorgabe für den Bereitstellungstermin des GS-EFD basiert auf der Notwendigkeit, dass die IT-Systeme möglichst rasch nach Inkrafttreten der neuen Gesetze bereit stehen müssen. Die Gesetzesrevision war demnach der ursächliche Treiber und bestimmte den anzustrebenden Termin (politisches Umfeld). Die Ausgestaltung der neuen Gesetze bestimmen ebenso die Prioritäten in der Umsetzung von organisatorischen und prozessualen Veränderungen in den Informationssystemen (Anforderungen). Die Unsicherheiten im Ausgang der Gesetzesrevision führten zu unklaren Vorgaben und Konflikten im Programm VSP und seinem Umfeld und letztendlich zur Sistierung des Programms.

⁴ «Die aus der Durchführung der Alkoholgesetzgebung sich ergebenden Geschäfte werden durch die Eidgenössische Alkoholverwaltung besorgt. Sie hat das Recht der Persönlichkeit.»



Aufgrund der Ereignisse stellt die EFK fest, dass die IT-Umsetzung in VSP retrospektiv betrachtet zu schnell angegangen wurde. Die gesetzlichen und damit auch organisatorischen Grundlagen waren noch unklar. Weil das EFD ein rasches Inkrafttreten des neuen Gesetzes per Mitte 2016 erwartete, konnten die EZV, die EAV und das BIT nicht zuwarten. Eine realistische Umsetzungsplanung sollte künftig bereits in der Botschaft zum Gesetz enthalten sein.

Empfehlung 2 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der EZV, in künftigen Planungen zusammen mit dem Generalsekretariat darauf hinzuwirken, dass Terminvorgaben bereits in frühen Phasen die notwendige Dauer für Systemerneuerungen berücksichtigen.

Stellungnahme der EZV :

Die EZV wird die internen Prozesse anpassen, damit künftig bei Gesetzesvorlagen bereits im Botschaftsentwurf auf die notwendige technische Umsetzungsdauer (Anpassungen von IT-Systemen) ab Zeitpunkt des Inkrafttretens hingewiesen und auch in den vorberatenden Kommissionen dieser Empfehlung Rechnung getragen wird.

3.2 Die Vision einer gemeinsamen Informatik-Plattform als Grundlage für die Erschliessung von Synergiepotential

Mit der Verbrauchssteuerplattform verfolgten die EZV, die EAV und das BIT eine gemeinsame Vision Synergiepotenziale zu nutzen, welche das BIT zusammen mit EZV und ESTV bereits 2012/2013 identifiziert hat (Spitfirestudie).

Von November bis Februar 2012/2013 untersuchte das BIT mögliche Synergiepotenziale zwischen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) und der EZV/EAV. Diese Spitfirestudie wurde vom GS-EFD in Auftrag gegeben. Als eines der wichtigsten Resultate zeigte sich, dass eine IT-Integration in einer umfassenden gemeinsamen Fachanwendung nicht zielführend wäre, dass aber IT-Synergiepotenziale vorhanden und erschliessbar sind. Das grösste Potential identifizierte die Studie im Bereich der Technologie und Infrastruktur.

Während diese Studie einen generischen Steuerprozess betrachtet, fasst eine weitere Studie die wichtigsten Erkenntnisse und Ergebnisse eines Proof of Concept/Prototyping (PocPro) für vier detaillierte Prozesse zusammen. Der grösste Teil der bestehenden Systeme der EZV basiert auf Oracle Produkten. Der Entscheid zwischen einer Verwendung von SAP und einer Individuallösung fiel zuerst zugunsten der Individuallösung auf Basis von Oracle Produkten aus. Dies ist aber nicht im Portfolio des BIT und so empfahl die PocPro-Studie dem BIT, die Oracle-Plattform als strategische Produktionslinie aufzunehmen und entsprechendes Know-How aufzubauen.

Ein Synergiepotential im Bereich der Technologie und Infrastruktur lässt sich aber nur dann erschliessen, wenn für die ESTV und die EZV dieselbe Technologie-Plattform eingesetzt wird. Die Technologiewahl wurde seitens BIT zugunsten von JAVA gefällt. Aktuell wird im Programm FISCAL-IT zur Erneuerung der Finanzapplikationen der ESTV eine JAVA/SAP/FileNet basierte

Lösung realisiert. Komponenten daraus sollen dann auch für andere Anwendungen wiederverwendet werden können.

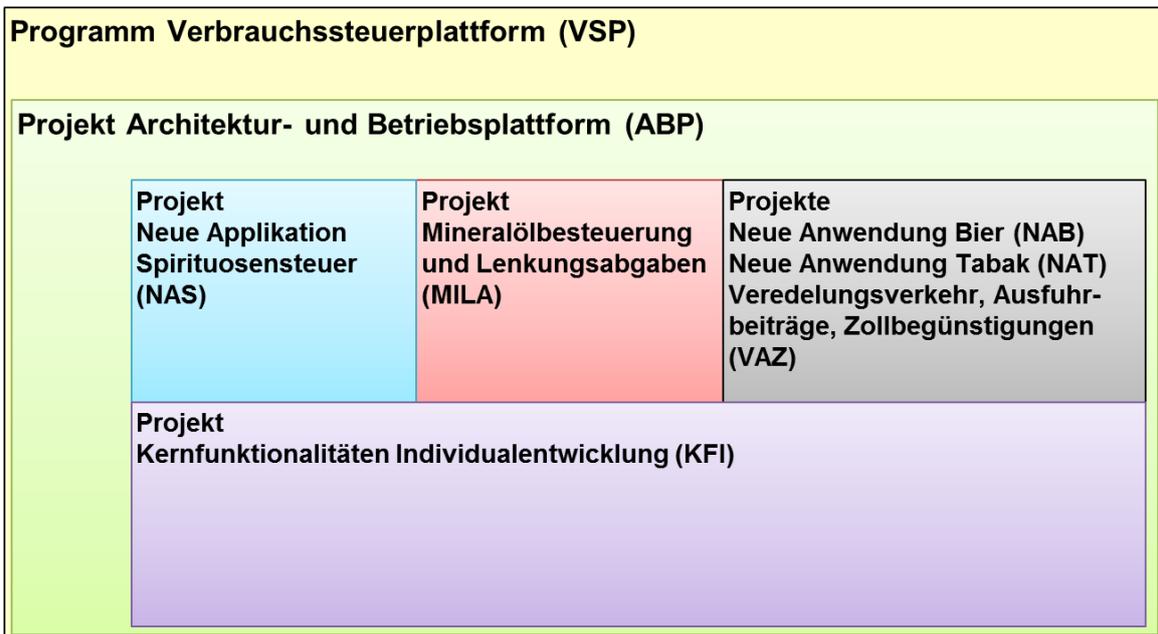


Abbildung 1: Die sieben Projekte des VSP-Programmes

Mit dem Programm VSP verfolgten die EZV, die EAV und das BIT eine gemeinsame Vision. Es sollte eine umfassende Basis erstellt werden für die zentrale Bereitstellung von 70 % der von den Fachanwendungen benötigten Funktionalitäten und Schnittstellen zu Umsystemen. Es sollte darauf aufbauend eine gemeinsame Informatik-Plattform für verschiedene Verbrauchssteuern konzipiert und gebaut werden. Für die Umsetzung der Vision etablierte die EZV im Sommer 2013 zusammen mit der EAV und dem BIT auf Direktionsstufe ein Programm mit sieben Projekten. Im Projekt Architektur- und Betriebsplattform (ABP) sollte die Basis gelegt werden. Auf dieser aufbauend würde das Projekt Kernfunktionalitäten Individualentwicklung (KFI) die gemeinsamen Funktionalitäten realisieren. Auf der Basis der Ergebnisse von ABP und KFI würden dann die Projekte Neue Applikation Spirituosensteuer (NAS) und Mineralölbesteuerung und Lenkungsabgaben (MILA) die bisherigen Fachanwendungen ablösen. Anschliessend würden in weiteren Projekten die Applikationen Neue Anwendung Bier (NAB), Neue Anwendung Tabak (NAT) und Veredelungsverkehr, Ausfuhrbeiträge, Zollbegünstigungen (VAZ) auf der gemeinsamen Verbrauchssteuerplattform realisiert.

Beurteilung

Auf der Basis der Erkenntnis, dass eine umfassende IT-Integration der Fachanwendungen der ESTV, EZV und EAV nicht zielführend wäre, beabsichtigt das BIT, die aktuellen Entwicklungsarbeiten für die ESTV im Rahmen von FISCAL-IT so zu gestalten, dass gewisse Komponenten im Anschluss daran andernorts wieder verwendet werden können (Erschliessen technologischen Synergiepotentials).

Wie gross die Wiederverwendbarkeit von Komponenten sein wird, muss sich in Zukunft erst noch zeigen. Mit der Sistierung von VSP wurden Kapazitäten frei, die in der EZV für GAR-EZV und im BIT für FISCAL-IT eingesetzt werden können. Der Sistierungsentscheid bietet in diesem Sinne Chancen für diese beiden Vorhaben.



Da bei FISCAL-IT Fachspezialisten engagiert sind, die bei einer Wiederaufnahme einer neuen zukünftigen Verbrauchssteuerplattform voraussichtlich ebenfalls involviert sein werden, ist der rechtzeitigen Ressourcenabsicherung grösste Beachtung zu schenken.

4 Kritische Umfeldfaktoren

4.1 Die Zusammenführung von EZV und EAV ist noch nicht abgeschlossen

Am 1. Mai 2015 trat die Reorganisation der OZD in Kraft. Dabei wurde die IT-Abteilung ähnlich den Strukturen des BIT neu aufgestellt um die Fachansprüche der EZV aufzunehmen und umzusetzen. Innerhalb der Hauptabteilung Abgaben wurde für die Integration des Kerngeschäfts der EAV die künftige Abteilung Alkohol und Tabak geschaffen. Diese Integration kann jedoch erst nach Inkraftsetzung der rechtlichen Grundlagen vollzogen werden (Artikel 71 Absatz 1 des AlkG muss ausser Kraft gesetzt werden).

Die Eidgenössische Alkoholverwaltung beging 2012 ihr 125 Jahre Jubiläum unter dem Motto «konstant im Wandel»⁵. Sie steht seit 1887 «im engen Dialog mit der Bevölkerung und im Dienst der Schweizer Alkoholpolitik». 1900 erhält die EAV «den Status einer öffentlichen Anstalt mit juristischer Rechtspersönlichkeit»; sie gilt als älteste Anstalt des Bundes und ist ein sogenanntes Kreis-3-Amt mit spezialgesetzlicher Grundlage und eigener Rechnung.

Die Alcosuisse übernimmt als Profitcenter der EAV Import und Verkauf von Ethanol und betreibt heute zwei Lager: Delsberg (JU; 1889; erstes eigenes Alkohollager) und Schachen (LU; 1942). Sie übt das Importmonopol des Bundes für Ethanol aus. Für die Erreichung des Ziels der Marktliberalisierung ist eine Privatisierung von Alcosuisse vorgesehen.

Im Zuge der Revision des Alkoholgesetzes soll jener Teil der EAV, der nach der Privatisierung von Alcosuisse verbleibt, in die Oberzolldirektion (OZD) integriert werden, welche Teil der EZV ist. Der Vollzug der Spirituosen-, Bier- und Tabaksteuer sowie die Regulierung des Alkoholhandels sollen künftig in der neuen Abteilung Alkohol und Tabak angesiedelt sein. Seit dem 1. Juni 2015 ist der Leiter der neuen Abteilung Alkohol und Tabak im Amt. Er wird, nach der Pensionierung des amtierenden EAV-Direktors, auch mit der Leitung der EAV ad Interim betraut. Es ist vorgesehen, diese Abteilung frühestens ab 2017 in Delsberg anzusiedeln.

Die Umsetzung der notwendigen Veränderungen in den Prozessen und der Organisation erfolgt in der EAV durch die zwei zentralen Projekte AlcoZoll und TORGUNA.

Für das Programm VSP galten diese Projekte als wichtige Einflussfaktoren im Umfeld. Die IT-technische Gestaltung der VSP-Plattform wurde durch das BIT konzipiert, welches Synergiepotentiale nutzen will. Mit der Integration der EAV in die EZV ist auch eine Zusammenführung unterschiedlicher Arbeitsweisen verbunden, welche ebenfalls zu berücksichtigen ist.

⁵ <http://www.eav.admin.ch/org/00558/00749/index.html?lang=de>; Abfrage vom 17.06.2015

Beurteilung

Mit Abschluss der OZD Reorganisation sind die Strukturen geschaffen. Die künftige Integration der EAV in die EZV wird im Projekt AlcoZoll vorbereitet. Die Zusammenführung der historisch gewachsenen unterschiedlichen Arbeitsweisen in EZV und EAV ist allerdings noch nicht abgeschlossen.

Das Programm VSP wurde durch die damit verbundenen Diskussionen in der Ausgestaltung zukünftiger Prozesse massgeblich beeinflusst. Es prallten drei verschiedene Kulturen und Eigeninteressen von drei Organisationen aufeinander (EZV, EAV und BIT). Als eine der wichtigsten Lessons Learned haben die betroffenen Beteiligten im Rahmen der Abschlussvorbereitung entsprechend festgehalten, dass die Harmonisierung von Geschäftsprozessen zusammen mit der Umsetzung eines IT-Projektes nicht funktioniert. Es müssten Organisationsveränderungen und damit verbundene Prozessanpassungen nebst stabilen rechtlichen Grundlagen vor dem Start eines IT-Projektes abgeschlossen sein.

Organisationsveränderung und IT-Projekte sind jedoch häufig miteinander verknüpft. Während die Informatikaspekte im Programm VSP behandelt wurden, war das begleitende Management der Organisationsveränderung nicht abgedeckt und mit keiner klaren Verantwortlichkeit zugewiesen.

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der EZV, Aspekte der Organisationsveränderung und Arbeitsweisen im Rahmen der Umsetzung von GAR-EZV spezielle Aufmerksamkeit zu schenken und die notwendigen Massnahmen frühzeitig einzuleiten. Dazu gehört auch die Berücksichtigung einer allfälligen Geschäftsprozessharmonisierung.

Stellungnahme der EZV :

Die EZV stimmt der Empfehlung zu. Während der Initialisierung der Arbeiten für die Umsetzung der Ergebnisse aus der Studie GAR (Geschäftsprinzipien, IT-Architektur und Migrationsroadmap EZV) wird dieser Aspekt einer der Schwerpunkte sein. Auch innerhalb der Projekts AlcoZoll (Integration der EAV in die EZV) wird diesem Aspekt besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

4.2 Eine umfassende Lebenswegbetrachtung ist noch aufzubauen

Die IKT-Landschaft der EZV umfasst eine Vielzahl von Anwendungen, die über einen Zeitraum von mehr als 10 Jahren ohne durchgängige und einheitliche Architektur- und Technologieprinzipien entstanden sind. Es besteht eine grosse Heterogenität mit zahlreichen Abhängigkeiten und Schnittstellen. Die Systeme gelangen in den nächsten Jahren zu unterschiedlichen Zeitpunkten ans Ende ihres Lebenszyklus. Bisherige Studien und Abklärungen identifizieren bislang keinen dringenden Handlungsbedarf für Ablösungen aufgrund von konkreten End-of-Life- oder End-of-Support-Terminen. Die EAV ihrerseits betreibt ebenfalls verschiedene Anwendungen, die teilweise über zehnjährig sind.



Beurteilung

Eine umfassende Lebenswegbetrachtung (LifeCycle Management) wird nicht geführt (Ausnahme: Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe, LSVa). Auch betrachteten die bisherigen Studien immer nur einen Ausschnitt aus der gesamten Anwendungslandschaft. Erst mit GAR-EZV erfolgt erstmals eine Gesamtbetrachtung.

Ein weiterer Aspekt der End-of-Support-Thematik liegt im Knowhow-Management. Diesbezüglich ist der Wissenssicherung bei Personalfluktuatation, insbesondere von Schlüsselpersonen, spezielle Beachtung zu schenken.

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der EZV, im Rahmen der Gesamtbetrachtung der Anwendungslandschaft zeitnah ein umfassendes Lebenswegmanagement aufzubauen und zu unterhalten (Einschätzung technische End-of-Life- und End-of-Support-Risiken, Einschätzung des finanziellen Renovationsbedarfs).

Stellungnahme der EZV :

Die EZV stimmt der Empfehlung zu.

Das Lifecycle-Management nimmt in der per Mai 2015 reorganisierten Abteilung Informatik der EZV eine wichtige Rolle ein. Im Rahmen der Umsetzung der Erneuerung und Ablösung der bestehenden IT-Landschaft werden die zuständigen Personen von Beginn weg in die zukünftige Projektorganisation einbezogen. So kann ein umfassendes Lebenswegmanagement schrittweise aufgebaut und geführt werden.

5 Verbleibende Risiken

5.1 Die bestehenden Systeme müssen weiterbetrieben werden

Zur Sicherstellung des Geschäftsbetriebes sind die derzeitigen Altsysteme auf unbestimmte Zeit weiter zu betreiben. Obwohl die Systeme teilweise veraltet sind, liegen keine Abkündigungen vor und es sind keine fixen End-of-Life- oder End-of-Support-Termine bekannt.

Einige zentrale Systeme werden von Mitarbeitenden betreut, die in absehbarer Zeit pensioniert werden. EZV und EAV sind sich des Fluktuationsrisikos bewusst und kompensierende Massnahmen wurden eingeleitet. Darüber hinaus prüft die EAV Massnahmen zur Weiterführung oder Ersatz ihres zentralen Systems in einer separaten Studie.

Bereits im Zuge der Studie Redesign Fracht wurden anstehende Projekte nicht gestartet. Diese blieben auch während den Arbeiten an VSP sistiert.

Beurteilung

Mit der Sistierung müssen EZV und EAV sicherstellen, dass der aktuelle Betrieb länger als geplant aufrechterhalten wird. Unter Umständen müssen aufgrund der Sistierung von VSP einzelne sistierte Projekte doch noch umgesetzt werden und können nicht auf eine Gesamterneuerung warten.

Die EAV hat schon frühzeitig Abklärungen zur Weiterführung der bestehenden IT-Umgebung in Angriff genommen. Damit wird sichergestellt, dass im Falle einer Teilrevision das Zentrale Informatiksystem der EAV (COMEAV) wo notwendig angepasst werden könnte.

Empfehlung 5 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der EZV, die laufenden Abklärungen für die Weiterführung und Anpassung bestehender Systeme schnell abzuschliessen und gegebenenfalls notwendige Anpassungen in den Systemen der EZV und EAV auch unabhängig von GAR-EZV zeitnah umzusetzen.

Stellungnahme der EZV :

Die EZV und EAV stimmen der Empfehlung zu. Der Prozess wurde implementiert. Der ordentliche Betrieb der heutigen Anwendungen hat erste Priorität. Notwendige Anpassungen werden durch die EZV und EAV priorisiert und zeitnah umgesetzt.

5.2 Die Verträge mit externen Dienstleistern sind aufgelöst

Zur Unterstützung im Projektmanagement und der Geschäftsprozessanalyse beauftragten EZV und EAV verschiedene Dienstleister. Die meisten Verträge waren zum Prüfungszeitpunkt bereits erfüllt. Zwei Ausschreibungen im offenen Verfahren mussten im Rahmen der Sistierung bearbeitet werden.

Mit einer WTO-Ausschreibung von Dienstleistungen für Personalverleih PMO suchte die EZV einen Projektassistenten oder eine Projektassistentin. Die Ausschreibung in Simap erfolgte am 10. Juli 2014. Der Abbruch wurde von der EZV Mitte Mai 2015 beauftragt und durch das Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) ausgeführt.

Mit einer weiteren WTO-Ausschreibung von Dienstleistungen für Projektleiter und Business Analysten vereinbarte die EZV mit einer Spezialistin die Erbringung von Informatikdienstleistungen. Im Auftragsverhältnis wurden für die Zeit von 14. August 2014 bis 31. Dezember 2018 ein Projektleiter und drei Business Analysten engagiert. Der Gesamtwert belief sich auf 4 104 000 Franken, aufgeteilt in einen Grundauftrag (2 872 800 Franken) und Optionen (1 231 200 Franken). Die Ausschreibung in Simap erfolgte am 6. März 2014 und die Publikation des Zuschlags am 24. Juni 2014.

Die Kündigung dieses Vertrages wurde nach vorgängiger mündlicher Information an die Spezialistin zusammen mit dem BBL Mitte Mai 2015 eingeleitet. Der Vertrag wurde Mitte Juli 2015 per sofort gekündigt, wobei keine offenen Leistungen mehr bestehen und sämtliche erbrachte Leistungen abgegolten wurden.



Beurteilung

Die Auflösung des Vertragsverhältnisses mit der externen Dienstleisterin erfolgte sowohl informell wie auch formell und der EZV verbleiben aus der Sistierung keine offenen externen Verpflichtungen.

5.3 Die Werthaltigkeit der aktivierten Leistungen muss überprüft werden

Bis zur Sistierung sind insgesamt knapp 4 Millionen Franken aufgelaufen (EZV: 2,1 Millionen Franken, EAV: 1,6 Millionen Franken, plus 165 Tausend Franken für Voranalysen). Mit einem Finanzierungsschlüssel teilten sich EZV und EAV seit dem 1. September 2014 die Kosten auf. Die Aufwände wurden in verschiedenen IT-Systemen geführt.

Während die EZV 1 Million Franken als immaterielle Anlagen im Bau aktiviert hat, führt die EAV 2,2 Millionen Franken als immaterielle Anlagen.

Das vom ISB zur Verfügung gestellte Cockpit IKT ermöglicht keine ämterübergreifende Abstimmung der Finanzzahlen. Entsprechend erfolgten Konsolidierung und Kostencontrolling in VSP manuell mit Hilfe eines vom BIT entwickelten Arbeitswerkzeugs.

Beurteilung

Die Werthaltigkeit der aktivierten Leistungen ist abhängig von der Wiederverwendung der erarbeiteten Ergebnisse. Die EAV wurde bereits anlässlich der Revision der Jahresrechnung 2014 darauf hingewiesen. Die Überprüfung der Umsetzung erfolgt im Rahmen der Revision der Jahresrechnung 2015.

Die im Cockpit IKT⁶ erfassten Zahlen sind Grundlage für Projektbeurteilungen interessierter Stellen (Programmauftraggeber, ISB, und andere). In VSP wurden allerdings nur die aufgelaufenen Kosten der EZV ausgewiesen, jene der EAV wurden nicht ins Cockpit IKT aufgenommen. Eine Konsolidierung der Gesamtaufwände erfolgte separat. Das birgt das Risiko, dass sich alle, denen diese Konsolidierung nicht vorliegt, an falschen Zahlen orientieren.

Empfehlung 6 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der EZV, im Rahmen der Buchführung die Werthaltigkeit der aktivierten Leistungen für VSP zu prüfen und gegebenenfalls aktivierte Beträge per Jahresabschluss 2015 abzuschreiben.

Stellungnahme der EZV :

Die EZV stimmt der Empfehlung zu.

Das Handbuch für die Haushalts- und Rechnungsführung in der Bundesverwaltung sieht die jährliche Überprüfung der Werthaltigkeit vor (Kapitel 10.9). Die Werthaltigkeit der bis anhin aktivierten Leistungen bis zum Zeitpunkt der Sistierung von VSP, werden entsprechend in Absprache mit der EFV überprüft. Umsetzung erfolgt mit dem Jahresabschluss 2015.

⁶ Operatives IKT-Controlling des ISB zur Führung des IKT-Portfolios Bund

Empfehlung 7 (Priorität 2):

Die EFK empfiehlt der EZV, zukünftig eine konsolidierte Darstellung aller aufgelaufenen IST-Kosten im Cockpit IKT zu führen. Die notwendigen Einstellungen und Mechanismen müssen vorgängig mit dem ISB geklärt werden.

Stellungnahme der EZV :

Die EZV stimmt der Empfehlung zu.

Bei Vorhaben, die ausschliesslich in der finanziellen Verantwortung der EZV liegen, sind die IST-Kosten im Cockpit IKT vollständig aufgeführt. In künftigen ämterübergreifenden Vorhaben, die durch mehrere Verwaltungen finanziert werden, achtet die EZV darauf, dass die notwendigen Schritte eingeleitet werden.



6 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 18. September 2015 statt. Teilgenommen haben [REDACTED] für die EZV, [REDACTED] für die EAV und [REDACTED] für das BIT.

Die EFK war vertreten durch Michel Huissoud, Oliver Sifrig, Jean-Marc Blanchard und Alberto Parisi.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Anhang 1: Empfehlung aus der Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Redesign Fracht

Die EFK weist 2014 in der Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Redesign Fracht (EFK-14569) darauf hin, dass strategische Grundlagen zu definieren seien.

Zitat: «Mit der Einschränkung der Studie auf den Bereich Fracht und mangels expliziter IKT strategischer Grundlagen besteht das Risiko, dass auch mit einer neuen Lösung für den Bereich Fracht das grundlegende Problem der Komplexität der Anwendungslandschaft nicht gelöst wird und auch in Zukunft Redundanzen erhalten bleiben. Eine IKT-Strategie der EZV sollte sicherstellen, dass zentrale Fragen wie z. B. eine Orientierung am Ist- oder Sollzustand, die Interoperabilität von Systemen und Anwendungen (Schnittstellen), eine gemeinsame Datenbasis oder Geschäftsprozesse auch ausserhalb des grenzüberschreitenden Warenverkehrs grundsätzlich behandelt werden.

Empfehlung [...]:

Die EFK empfiehlt der EZV, zumindest jene strategischen Grundlagen zu definieren, welche sicherstellen, dass der erwartete Nutzen der Studie Redesign Fracht auch auf die übrigen Geschäftsfelder übertragen werden kann und nicht an anderer Stelle zusätzliche Komplexität aufgebaut wird.

Stellungnahme der EZV:

Die EZV ist einverstanden.

Die Erarbeitung der strategischen Grundlagen erfolgt im Rahmen des Projektes Architektur-Prinzipien der EZV inkl. Migrationsroadmap für die Ablösung der bestehenden Anwendungen.»



Anhang 2: Rechtsgrundlagen

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Zollgesetz (ZG, SR 631)

Bundesgesetz über die gebrannten Wasser (Alkoholgesetz, SR 680) : AlkG

Bundesgesetz über den Handel mit alkoholischen Getränken (Alkoholhandelsgesetz, AlkHG) (Entwurf)

Bundesgesetz über die Besteuerung von Spirituosen und Ethanol (Spirituosensteuergesetz, SpStG) (Entwurf)

Mineralsteuergesetz (MinöStG, SR 641.61)

Weisung über die Informatik und Telekommunikation im Eidgenössischen Finanzdepartement (WIT-EFD) vom 20. Dezember 2012

Weisungen über die Informatiksicherheit in der Bundesverwaltung (WisB) vom 14. August 2013

Anhang 3: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

ABP	Architektur- und Betriebsplattform VSP
ADM	Architectural Development Method
AlcoZoll	Projekt zur Umsetzung der Alkoholgesetzgebung: Dezentralisierung der Abteilung Alkohol und Tabak
AlkG	Alkoholgesetz
AlkHG	Alkoholhandelsgesetz (Entwurf)
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
EAV	Eidgenössische Alkoholverwaltung
e-dec	Frachtanwendung zur elektronischen Abfertigung von Ein- und Ausfuhrprozessen
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
ESTV	Eidgenössischen Steuerverwaltung
EZV	Eidgenössischen Zollverwaltung
FISCAL-IT	Nachfolgeprojekt von Insieme
GAR-EZV	Studie Geschäftsprinzipien, IT-Architektur & Roadmap EZV
GS-EFD	Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
KFI	Kernfunktionalitäten Individualentwicklung VSP
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MILA	Mineralölbesteuerung und Lenkungsabgaben
MWST	Mehrwertsteuer
NAB	Neue Anwendung Bier
NAS	Neue Applikation Spirituosensteuer
NAT	Neue Anwendung Tabak
NCTS	Neues Computerisiertes Transit System. Computergestütztes Zollsystem zur Abwicklung von internationalem Transit
OZD	Oberzolldirektion
PocPro	Proof of Concept Prototyping
SpStG	Spirituosensteuergesetz (Entwurf)
TOGAF	The Open Group Architecture Framework



TORGUNA	Projekt zur Umsetzung der Alkoholgesetzgebung: Technische und organisatorische Umsetzung der neuen Alkoholgesetzgebung
VAZ	Veredelungsverkehr – Ausfuhrbeiträge – Zollbegünstigungen
VSP	Verbrauchssteuerplattform

Glossar

Alkoholverwaltung als älteste Anstalt des Bundes Im Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates von 2006 wird die Alkoholverwaltung als älteste Anstalt des Bundes mit Aufgabentypus Ministerialaufgaben aufgeführt:

«Ministerialaufgaben: Dazu gehören primär die Aufgaben der Politikvorbereitung [...], aber auch Dienstleistungen, die einen ausgeprägte hoheitlichen Charakter aufweisen und zum Teil mit weitreichenden Eingriffen in Grundrechte verbunden sein können [...]. Diese Aufgaben eignen sich nicht zur Auslagerung und sind innerhalb der zentralen Bundesverwaltung zu erfüllen».

End-of-Life Mit End of Life (EOL) werden Produkte oder Bauelemente bezeichnet, die vom Hersteller nicht mehr produziert oder unterstützt werden und daher nicht mehr lieferbar sind.

End-of-Support Mit End of Support (EOS) werden Produkte oder Bauelemente bezeichnet, für die der Hersteller keinen Service bzw. keinen Support mehr anbietet. EOS wird oft für alte Versionen verwendet, nachdem eine neue Version verfügbar ist.

Proof of Concept (PoC) Machbarkeitsstudie zur Überprüfung der technischen und organisatorischen Durchführbarkeit von Vorhaben / Lösungsansätzen.

IKT-Schlüsselprojekt Ein IKT-Schlüsselprojekt ist ein Projekt oder Programm, das wegen seines Ressourcenbedarfs, seiner Komplexität, seiner Auswirkungen oder Risiken einer verstärkten übergeordneten Führung, Steuerung, Koordination und Kontrolle bedarf.

Die Bestimmung der IKT-Schlüsselprojekte ist Gegenstand eines jährlichen Beschlusses des Bundesrats und wird nicht von der EFK geprüft. Die EFK führt die Prüfungen im Rahmen des Finanzkontrollgesetzes durch. Die Verantwortung für die Steuerung, Führung und Kontrolle der IKT-Schlüsselprojekte bleibt unverändert bei der entsprechenden Verwaltungseinheit (Projektverantwortliche und übergeordnete Linie).

Priorisierung der Empfehlungen

Die EFK priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Rechts- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).