



***Prüfung des IKT-
Schlüsselprojekts Fiscal-IT***
Eidgenössische Steuerverwaltung



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch
Order address	
Bestellnummer	1.16153.605.00197.009
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-Schlüsselprojekts Fiscal-IT Eidgenössische Steuerverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Anfang 2016 prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) zum dritten Mal das IKT-Schlüsselprojekt Fiscal-IT der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)¹. Mit Fiscal-IT wird die Informatik der ESTV erneuert.

Schwer abschätzbare Terminalsituation, der Einsatz von neuen Technologien könnte zu einer Budgetüberschreitung führen

Bisher wurden für das Programm Fiscal-IT seit 2013 ca. 42 Millionen Franken aufgewendet. Bis Ende 2018 sind gemäss Bundesratsantrag 85,2 Millionen Franken budgetiert. Aus Sicht der EFK gibt es Indizien, dass das Budget überschritten werden könnte.

Im Programm entstanden Mehrkosten für Infrastruktur- und Know-how-Aufbau aufgrund der neuen Technologien im Rahmen der serviceorientierten Architektur. Mit diesen hat der Leistungserbringer, das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT), in dieser Komplexität noch wenig Erfahrung gehabt. Derzeit können die Mehrkosten über Reserven und Budgetoptimierungen in der letzten Programmphase getragen werden.

Obwohl einige Projekte, vor allem wegen früherer Verzögerungen in den WTO-Ausschreibungen, in Verzug sind, ist der Endtermin gemäss Masterplan nach Einschätzung der ESTV bis dato nicht gefährdet. Die Verlässlichkeit dieser Beurteilung kann heute durch die EFK noch nicht abgeschätzt werden.

Erste Erfolge können ausgewiesen werden, jetzt folgt die «Bewährungsphase» mit Risiken in der Softwareverteilung und beim Aufbau des Supports

Das Programm konnte 2015 diverse nicht integrierte Anwendungen in Betrieb nehmen. Die grösste Aussenwirkung erzielt die Applikation zur Mehrwertsteuer-Einreichung (MOE), über welche die Steuerpflichtigen ihre Mehrwertsteuer-Abrechnungen online selbst erfassen können. Für die ESTV selbst ist die Ablösung von EFIM (Elektronisches Formularlese- und Informationssystem) durch das Nachfolgesystem MEFAS (Mehrwertsteuer Fachsystem) von grosser Bedeutung.

Im Mai 2016 wird erstmalig ein Release in Betrieb gesetzt, der auf mehreren Technologien basiert. Er wird zur Bewährungsprobe für die Inbetriebsetzung von komplexeren Releases, zudem wird er aufzeigen, ob die Softwareverteilung (Deployment) sowie die Supportstrukturen in der ESTV und im BIT bereits in der Lage sind, dies zu bewältigen.

Die EFK erachtet den Aufbau der neuen Abläufe und Skills für heterogene Inbetriebsetzungen, die Automatisierung des Deployments und den Aufbau der Support-Organisation als grösste Herausforderungen für das Programm. Vor dem komplexen November-Release 2016 müssen die ESTV und das BIT im Hinblick auf die oben erwähnten Themen auf der Höhe sein, damit die Inbetriebsetzung reibungslos funktioniert und der weitere Zeitplan eingehalten werden kann.

¹ Die Prüfberichte PA 13506 und PA 14539 sind auf der Webseite der EFK abrufbar.



Diese Aufgaben stehen erst am Anfang, und das Programm befindet sich aktuell im Ausnahmemodus. Im Moment sind es die ausserordentlichen Anstrengungen einzelner Schlüsselpersonen, welche die Inbetriebnahmen überhaupt ermöglichen. Diese Situation birgt hohe Risiken, wird aber im Risikomanagement auf Programmstufe nicht geführt.

Die ESTV und das BIT sind gleichermaßen gefordert. Insbesondere Letzteres muss sich grundsätzlich besser positionieren, um Lösungen mit der Komplexität von Fiscal-IT ausrollen, betreiben und unterstützen zu können. Der dazu notwendige kulturelle Wandel ist zwar angelaufen, aber noch nicht bei allen Mitarbeitern des BIT verinnerlicht. Auf den November-Release 2016 sind aus Sicht der EFK das Einführungs- und Migrationskonzept sowie der Abschluss des Wartungsvertrags, welcher in der WTO-Ausschreibung nicht enthalten war, fertigzustellen.

Nötige Verbesserungen in der ordnungsmässigen Datenverarbeitung und in der Rechteverwaltung

Die Anforderungen an das Interne Kontrollsystem für die Informatikprojekte sind nur teilweise erfüllt. Es könnte deshalb sein, dass bei der Betriebsaufnahme der verschiedenen Projekte nicht alle entscheidenden Risiken der Verwaltungseinheit von Kontrollmassnahmen erfasst werden.

Das Verwaltungssystem der Zugriffsrechte auf die neu entwickelten Anwendungen sowie die bestehende Organisation und die bestehenden Verfahren erlauben eine sachgerechte Verwaltung der Zugriffsrechte. Trotzdem sind noch Verbesserungen nötig, namentlich in Bezug auf die Funktionentrennung, das Reporting-Tool und das Change Management.

Das Programm ist eng geführt, es fehlt aber ein Risikomanager auf der Steuerungsebene

Die granulare Strukturierung des Programms machte zum Zeitpunkt der letzten Prüfung Sinn, da sich die meisten Projekte in der Initialisierungs- oder Konzeptphase befanden. Aktuell sind viele Projekte in der Realisierungs- oder Einführungsphase; die Steuerung der Projekte und deren Schnittstellen durch die Programmleitung nehmen laufend an Komplexität zu. Daher wurden die Projekte in drei Cluster gruppiert, welche jeweils durch einen Projektleiter geführt werden. Diese Organisationsänderung wird von der EFK und den Betroffenen als sinnvoll erachtet.

Die Kerndisziplinen der Programmführung und -steuerung werden gut wahrgenommen. Ein Vorbehalt bleibt hinsichtlich des kritischen Pfades, der nur auf maximal zwei kommende Releases definiert und verfolgt wird. Dies ist aus Sicht der EFK zu kurzfristig, um Auswirkungen einzelner Terminverschiebungen auf das Gesamtprogramm verlässlich abschätzen zu können. Im Risikomanagement könnte die Massnahmen-Nachverfolgung und Prüfung der Wirksamkeit der EFK zufolge konsequenter und proaktiver erfolgen. Die Rolle des Risikomanagers auf Steuerungsebene, welcher den Auftraggeber direkt berät, ist zudem noch immer nicht besetzt.

Empfehlungen aus der Schlüsselprojektprüfung 2014

Die Empfehlungen aus der Schlüsselprojektprüfung 2014 wurden teilweise umgesetzt. Aus Sicht der EFK haben sich die getroffenen Massnahmen positiv auf den Programmverlauf ausgewirkt. Die offenen Empfehlungen sind im Anhang 3 thematisiert.

Audit du projet informatique clé Fiscal-IT Administration fédérale des contributions

L'essentiel en bref

Début 2016, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé pour la troisième fois un audit du projet informatique clé Fiscal-IT de l'Administration fédérale des contributions (AFC)¹. Ce projet porte sur le renouvellement du système informatique de l'AFC.

Délais difficiles à évaluer, éventuel dépassement du budget en raison de l'utilisation de nouvelles technologies

Environ 42 millions de francs ont été investis dans Fiscal-IT depuis 2013. D'après la proposition du Conseil fédéral, 85,2 millions de francs sont budgétés jusqu'à fin 2018. Selon le CDF, des indices laissent penser que le budget pourrait être dépassé.

Le développement de l'infrastructure et du savoir-faire a engendré des surcoûts dans le programme en raison des nouvelles technologies inhérentes à l'architecture axée sur les services. Le fournisseur de prestations, l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT), a encore trop peu d'expérience avec des technologies d'une telle complexité. Pour le moment, ces surcoûts sont financés grâce aux réserves et à des optimisations budgétaires dans la dernière phase du programme.

Bien que certains projets ne respectent pas leur calendrier, principalement à cause de retards précédents dans les appels d'offres OMC, l'AFC estime que le délai final fixé dans le plan directeur n'est pas menacé à ce jour. Le CDF n'est actuellement pas en mesure d'évaluer la fiabilité de cette affirmation.

Premiers succès enregistrés, suit la «phase probatoire» présentant des risques liés à la distribution du logiciel et au développement de l'assistance

En 2015, plusieurs applications non intégrées ont été mises en service dans le programme. Celle dont l'impact est le plus visible concerne le décompte électronique de la taxe sur la valeur ajoutée (MOE), puisqu'elle permet aux contribuables de saisir en ligne leurs décomptes de TVA. Le remplacement du système d'information et de lecture électronique des formulaires TVA (EFIM) par le nouveau système MEFAS revêt également une grande importance pour l'AFC.

Une version basée sur plusieurs technologies a été introduite pour la première fois en mai 2016. Elle sert de test en vue de l'implémentation de versions plus complexes. De plus, elle permet de déterminer si la diffusion du logiciel et les structures d'assistance de l'AFC et de l'OFIT fonctionnent correctement.

Selon le CDF, le développement des nouveaux processus et compétences concernant les mises en service interdisciplinaires, l'automatisation de la diffusion et l'organisation de l'assistance constituent les principaux défis du programme. L'AFC et l'OFIT doivent être capables d'assumer les domaines susmentionnés avant le lancement d'une version complexe en novembre 2016 afin d'en assurer le bon fonctionnement et de respecter le reste du calendrier.

¹ Les rapports d'audit PA 13506 et PA 14539 sont disponibles sur le site Internet du CDF.



Ces tâches n'en sont qu'au début de leur exécution et le programme présente actuellement une situation exceptionnelle. Pour le moment, seuls les efforts extraordinaires de certaines personnes-clés permettent de réaliser les mises en service. Bien qu'elle comporte des risques élevés, cette situation n'est pas suivie dans le cadre de la gestion des risques au niveau du programme.

L'AFC et l'OFIT sont concernés au même titre. En particulier l'OFIT doit mieux se positionner pour pouvoir diffuser, exploiter et soutenir des solutions présentant la complexité de Fiscal-IT. Le changement culturel requis a certes été amorcé, mais il n'est pas encore assimilé par tous les collaborateurs de l'OFIT. De l'avis du CDF, le plan d'introduction et de migration ainsi que le contrat de maintenance, qui ne faisait pas partie de l'appel d'offres OMC, sont à conclure jusqu'à l'introduction de la version de novembre 2016.

Améliorations nécessaires dans le traitement correct des données et dans l'administration des droits

Les exigences posées au système de contrôle interne pour les projets informatiques ne sont que partiellement satisfaites. Il est donc possible que les mesures de contrôle n'englobent pas tous les risques décisifs de l'unité administrative lors de la phase opérationnelle des différents projets.

Le système d'administration des droits d'accès aux nouvelles applications ainsi que l'organisation et les procédures existantes permettent une gestion adéquate de ces droits. Des améliorations sont néanmoins requises, notamment en ce qui concerne la séparation des fonctions, l'outil de reporting et la gestion des modifications.

Conduite rigoureuse du programme, mais aucun gestionnaire des risques au niveau du pilotage

Au moment du dernier audit, la structure granulaire du programme était opportune, car la plupart des projets se trouvaient en phase d'initialisation ou de conceptualisation. Actuellement, nombre d'entre eux sont en cours de réalisation et d'introduction, de sorte que le pilotage des projets et de leurs interfaces par la direction du programme devient de plus en plus complexe. Les projets ont donc été rassemblés en trois groupes (*clusters*), chacun géré par un chef de projet. Le CDF et les personnes concernées estiment que ce changement organisationnel est judicieux.

Les principales activités de conduite et de pilotage du programme sont bien assumées. Il convient cependant d'émettre une réserve quant à la phase critique qui ne sera définie et suivie que pour les deux prochaines versions au plus. Selon le CDF, ce laps de temps est trop court pour pouvoir évaluer de manière fiable les répercussions des différents retards sur l'ensemble du programme. De l'avis du CDF, le suivi des mesures de gestion des risques et le contrôle de leur efficacité pourraient être plus cohérents et réalisés de manière plus proactive. En outre, le poste de responsable de la gestion des risques au niveau du pilotage, qui implique de conseiller directement le mandant, est toujours vacant.

Recommandations formulées lors de l'audit 2014 du projet clé

Les recommandations formulées lors de l'audit réalisé en 2014 ont été partiellement mises en œuvre. Le CDF considère que les mesures prises ont eu un effet positif sur le déroulement du programme. Les recommandations en suspens figurent à l'annexe 3.

Texte original en allemand

Verifica del progetto chiave TIC Fiscal-IT Amministrazione federale delle contribuzioni

L'essenziale in breve

All'inizio del 2016 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato per la terza volta il progetto chiave TIC Fiscal-IT dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC)¹. Fiscal-IT rinnoverà il sistema informatico dell'AFC.

La situazione sul piano dei termini è difficile da stimare, l'impiego di nuove tecnologie potrebbe portare a un superamento del preventivo

Dal 2013 a oggi, il programma Fiscal-IT ha assorbito circa 42 milioni di franchi. Sino alla fine del 2018 sono stati iscritti a preventivo, come richiesto dal Consiglio federale, 85,2 milioni di franchi. Ad avviso del CDF sussistono indizi secondo cui è possibile un superamento del preventivo.

Nel programma sono sopraggiunti costi supplementari per la costituzione delle infrastrutture e del know-how a seguito delle nuove tecnologie nell'ambito dell'architettura orientata ai servizi. A questo riguardo e per via della complessità del progetto, il fornitore delle prestazioni, ovvero l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT), aveva maturato poca esperienza. Attualmente i costi supplementari sono finanziati grazie a riserve e a ottimizzazioni budgetarie nell'ultima fase del programma.

Sebbene alcuni progetti siano in ritardo, soprattutto a causa di precedenti protrazioni nelle gare d'appalto OMC, l'AFC ritiene che il termine finale indicato nel piano direttore non sia a oggi compromesso. Al momento, però, il CDF non è ancora in grado di stimare l'attendibilità di tale valutazione.

I primi successi sono arrivati, ora segue la «fase di prova» con rischi nella distribuzione del software e nell'impostazione del supporto

Nel 2015 il programma è riuscito ad attivare diverse applicazioni non integrate. Il maggiore impatto verso l'esterno è stato prodotto dall'applicazione per la trasmissione della dichiarazione IVA (MOE), attraverso la quale i contribuenti possono presentare direttamente il proprio rendiconto IVA online. Per l'AFC riveste notevole importanza anche il passaggio da EFIM (sistema elettronico d'informazione e di lettura dei formulari) al nuovo sistema MEFAS (sistema specializzato per l'IVA).

Nel mese di maggio del 2016 verrà implementata per la prima volta una release basata su più tecnologie. Questo servirà da banco di prova per l'implementazione di release più complesse e indicherà inoltre se la distribuzione del software (deployment) e le strutture di supporto nell'AFC e nell'UFIT sono già in grado di soddisfare queste nuove esigenze.

Il CDF ritiene che le maggiori sfide per il programma risiedano nell'allestimento delle nuove procedure e competenze per le implementazioni eterogenee, nell'automatizzazione del deployment e nello sviluppo dell'organizzazione di supporto. Per la complessa release di novembre 2016, l'AFC e l'UFIT dovranno essere pronti riguardo ai suddetti temi affinché l'implementazione possa procedere senza intoppi e il calendario possa essere rispettato.

¹ I rapporti di verifica PA 13506 e PA 14539 sono consultabili sul sito Internet del CDF.



Questi lavori sono solo agli inizi, e il programma si trova attualmente a operare in condizioni eccezionali. Al momento, infatti, sono solo gli sforzi straordinari profusi da singole persone chiave a rendere possibili le attivazioni. Una situazione di questo tipo cela grossi rischi, ma non viene gestita a livello di programma nell'ambito del Risk Management.

L'AFC e l'UFIT sono sollecitati in egual misura. In particolare l'UFIT dovrà sostanzialmente posizionarsi meglio al fine di poter presentare, gestire e supportare soluzioni con la complessità di Fiscal-IT. Il cambiamento culturale necessario, pur essendo cominciato, non è ancora stato assimilato da tutti i collaboratori dell'UFIT. Ad avviso del CDF, in vista della release di novembre 2016 si dovranno portare a termine il progetto d'introduzione e di migrazione nonché finalizzare la conclusione del contratto di manutenzione che non era compreso nella gara d'appalto OMC.

Nell'elaborazione regolare dei dati e nella gestione dei diritti occorrono miglioramenti

I requisiti posti al sistema di controllo interno per i progetti informatici sono soddisfatti solo in parte. Potrebbe dunque darsi che, nel momento in cui verranno attivati i vari progetti, non tutti i rischi cruciali dell'unità amministrativa siano rilevati dalle misure di controllo.

Il sistema di gestione dei diritti di accesso alle nuove applicazioni sviluppate, così come l'organizzazione in essere e le procedure esistenti consentono di gestire i diritti di accesso in modo adeguato. Ciononostante sono ancora necessarie migliorie, in special modo per quanto attiene alla separazione delle funzioni, al Reporting Tool e al Change Management.

Il programma è gestito con rigore, ma manca un Risk Manager a livello di direzione

La strutturazione granulare del programma aveva senso al momento dell'ultima verifica, poiché la maggior parte dei progetti si trovava allo stadio iniziale o concettuale. Attualmente, molti di essi sono in fase di realizzazione o d'introduzione, ove la gestione dei progetti e delle loro interfacce da parte della direzione del programma diviene viepiù complessa. Per questa ragione i progetti sono stati raggruppati in tre cluster, ognuno diretto da un capoprogetto. Il CDF e i diretti interessati considerano ragionevole questo cambiamento a livello organizzativo.

Le discipline centrali della gestione e conduzione del programma sono debitamente tutelate, seppur con la riserva che il percorso critico venga definito e perseguito solo per un massimo di due altre release. Dal punto di vista del CDF, i tempi sono troppo brevi per poter stimare con attendibilità l'impatto di singoli differimenti di scadenze sull'intero programma. Nella gestione dei rischi, secondo il CDF il monitoraggio delle misure e la verifica dell'efficacia potrebbe avvenire in modo più coerente e proattivo. Inoltre, il ruolo di Risk Manager a livello di gestione non è ancora stato occupato. Questa figura fornisce una consulenza diretta al committente.

Raccomandazioni dalla verifica del progetto chiave del 2014

Le raccomandazioni formulate a seguito della verifica del progetto chiave del 2014 sono state attuate in parte. Dal punto di vista del CDF, le misure adottate hanno avuto un impatto positivo sull'avanzamento del programma. Le raccomandazioni ancora in sospeso sono trattate nell'allegato 3.

Testo originale in tedesco

Audit of the key ICT project Fiscal IT Federal Tax Administration

Key facts

At the start of 2016, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the key ICT project Fiscal IT of the Federal Tax Administration (FTA) for the third time.¹ Fiscal IT will update the FTA's IT.

Deadlines that are difficult to plan, the use of new technologies could lead to a budget overrun

To date, around CHF 42 million has been spent on the Fiscal IT programme since 2013. Based on the request to the Federal Council, CHF 85.2 million has been budgeted up to the end of 2018. In the SFAO's view, there are signs that the budget could be overrun.

The building of infrastructure and knowledge due to the new technologies in the service-oriented architecture produced additional programme costs. The service provider, the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT), had little experience with costs of this level of complexity. For the moment, the additional costs can be borne by reserves and the budgets from optimisations in the final programme phase.

Despite the fact that some projects have picked up delays, primarily because of previous delays in the WTO tenders, the final deadline set in the master plan is not in jeopardy at present according to the FTA's assessment. The SFAO cannot gauge currently how reliable that assessment is.

Initial success can be shown, now comes the "trial stage" with risks in software distribution and in the setting up of support

The programme was able to put various non-integrated applications into operation in 2015. The application for the submission of VAT (MOE) that taxpayers can use to enter their VAT returns online themselves has the largest external impact. For the FTA itself, the replacement of EFIM (electronic form-reading and information system) by the subsequent system MEFAS (technical VAT system) is of major importance.

A release based on several technologies is being put into operation for the first time in May 2016. This will serve as a test for the launch of more complex releases and it will show whether or not the software distribution (deployment) and support structures in the FTA and the FOITT are already capable of managing this.

The SFAO believes that the automation of deployment, the setting up of the support organisation and the development of new processes and skills for diverse launches are the greatest challenges for the programme. With regard to the aforementioned issues, the FTA and the FOITT must get on top of things before the complex November 2016 release so that the launch runs smoothly and the future timetable can be met.

These tasks are only beginning to get under way, and the programme is currently running as an exception to the norm. At the moment, the extraordinary efforts of key individuals are what is enabling

¹ The audit reports for mandate 13506 and mandate 14539 are available on the SFAO's website.



the launches to be performed at all. Although this situation carries great risks, it is not managed in risk management at the programme level.

The FTA and the FOITT shoulder the responsibility equally. The FOITT in particular must put itself in a better position in general in order to be able to roll out, run and support solutions with the level of complexity of Fiscal IT. While the change of culture required for this has been set in motion, not all FOITT employees have internalised it yet. In the SFAO's view, the launch and migration plan and the conclusion of the maintenance contract, which was not included in the WTO tender, have to be completed for the November 2016 release.

Necessary improvements in proper data processing and administration of rights

The demands made of the internal control system for the IT projects are only partially met. It could therefore be that when the different projects are put into operation, not all of the critical risks of the administrative unit are covered by control measures.

The existing organisation and processes and the administrative system for access rights to the newly developed applications allow for the proper administration of access rights. Nevertheless, improvements are still needed, namely with respect to the division of functions, the reporting tool and change management.

The programme is managed tightly, but is missing a risk manager at the steering level

The granular structure of the programme made sense at the time of the last audit because most projects were in the initialisation or planning phase. Currently, many projects are in the implementation or introductory phase, the programme management's steering of the projects and their interfaces is becoming increasingly complex. The projects were therefore grouped into three clusters, each of which is managed by a project manager. The SFAO and the parties concerned believe that this organisational change makes sense.

The core disciplines of programme management and steering are performed well. A reservation here is the fact that the critical path is set and pursued only with regard to a maximum of two upcoming releases. In the SFAO's view, this is too short a time period to be able to reliably assess the impact of individual deadline extensions on the overall programme. The SFAO believes that measures could be followed up and effectiveness assessed more consistently and proactively in risk management. Furthermore, the position of risk manager at the steering level, who directly advises the client, has still not been filled.

Recommendations from the 2014 key project audit

The recommendations from the 2014 key project audit have been partially implemented. The SFAO considers that the measures taken have had a positive effect on the course of the programme. The outstanding recommendations are discussed in appendix 3.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Steuerverwaltung zur Prüfung:

Die ESTV und das BIT sind sich einig, dass eine weitere Verfeinerung, als die der vorliegenden Dokumentation des kritischen Pfades, in der von der EFK empfohlenen Tiefe nicht mit vertretbarem Aufwand erstellt werden kann. Zudem ist fraglich, ob dies grundsätzlich möglich ist, da für noch nicht gestarteten Projekte keine Detailplanungen vorliegen können, die den Anforderungen der EFK an die Darstellung an einen kritischen Pfad über das ganze Programm gerecht werden kann.

Für das übergeordnete Risikomanagement wurde eine externe Firma beauftragt, die gegenüber dem Auftraggeber rapportiert.

Das Interne Kontrollsystem wird im SAP, dem FileNet System, sowie mit der Umsetzung der Nachvollziehbarkeit in einem zentralen System bereitgestellt. Erst nach der Umsetzung kann im Fachtest beurteilt werden, ob allenfalls noch Lücken bestehen. Die ESTV wird dies mit gebotener Priorität beachten.



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	Aktuell ist das Programm mit erhöhten Termin- und Kostenrisiken unterwegs, dieses Jahr folgt die «Bewährungsprobe»	14
2.1	Um was geht es bei Fiscal-IT?	14
2.2	Erste Erfolge konnten realisiert werden	14
2.3	Schwer abschätzbare Terminsituation, Mehrkosten sind zu erwarten	15
2.4	In der Realisierungsphase sind neue Programmstrukturen gefragt	16
2.5	Die Betriebskosten können noch nicht abschliessend bestimmt werden	16
3	Verlässlichkeit der Berichterstattung an Bundesrat und Parlament	17
4	Les exigences en termes de système de contrôle interne ne sont que partiellement définies	17
5	Die «Bewährungsphase» mit dem Mai- und November-Release 2016 bedingt viel Einsatzbereitschaft auf Seiten der ESTV und des BIT	18
5.1	Die Architektur ist mit der IKT-Strategie abgestimmt	18
5.2	Die Automatisierung des Deployments ist in Erarbeitung	19
5.3	Eine aktivere Einflussnahme des Testmanagement ist erforderlich	20
5.4	Ein übergeordnetes Einführungskonzept ist rechtzeitig fertigzustellen	21
5.5	Das Migrationskonzept wird erarbeitet	21
5.6	Hohe Herausforderungen in Bezug auf Wartung/Support	22
5.7	Der kulturelle Wandel im BIT ist noch nicht abgeschlossen	23
6	Das Programm wird eng gesteuert und geführt mit punktuellen Verbesserungspotenzial	25
6.1	Programmführung, -steuerung und Controlling sind weitgehend angemessen	25
6.2	Eine Audit-Instanz verstärkt die Qualitätssicherung auf Steuerungsstufe	25
6.3	Im Risikomanagement fehlt die strategische Rolle auf Steuerungsstufe	26
7	Massnahmen im Sinne der Empfehlungen aus der Beschaffungsprüfung 2014/15 wurden getroffen	27
8	Les fonctionnalités de l'application de gestion centrale des droits d'accès des nouvelles applications financières ne sont pas encore suffisantes	28
9	Follow-up aus der Schlüsselprojektprüfung 2014	30
10	Schlussbesprechung	30
	Anhang 1: Rechtsgrundlagen	31
	Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen	32
	Anhang 3: Follow-up aus der Schlüsselprojektprüfung 2014	35

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Gestützt auf die «Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. Juli 2015» prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bei der Eidgenössischen Steuerverwaltungen (ESTV) das Programm Fiscal-IT.

Aufgrund der Vorgeschichte und Komplexität des Programms hat sich die EFK entschieden, Fiscal-IT regelmässig zu prüfen. Dabei werden die Prüfschwerpunkte jeweils den Risiken angepasst, die sich aus dem Programmverlauf ergeben. Der vorliegende Bericht bezieht sich auf die dritte Prüfung des Programms Fiscal-IT. Dieses befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung in der Umsetzungsphase, die meisten Projekte des Programms in der Realisierungs- oder Einführungsphase.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war es, den Projektstatus und die Risiken hinsichtlich der Zielerreichung und des künftigen Betriebs von Fiscal-IT zu beurteilen. In der diesjährigen Prüfung wurden folgende Schwerpunkte gesetzt:

- Prüfung des Risikomanagements (Prozess-Sicht)
- Nachverfolgung der Empfehlungen aus der letzten Schlüsselprojekt-Prüfung

Basierend auf der Risikoanalyse wurden zusätzlich folgende Themen aufgenommen:

- die Programmorganisation,
- der Übergang vom Projekt in den Betrieb,
- der aktuelle Status von Migration und Integration,
- Anforderungsabdeckung, insbesondere Architektur Anforderungen und -Konformität,
- Anforderungsabdeckung, Sicht Internes Kontrollsystem im Rahmen der Migration und bei der Konzeption der neuen Applikationen.

Zur Erfüllung der Prüfziele wurde die Schlüsselprojekt-Prüfung zusammen mit einer integrierten Informatikprüfung durchgeführt.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Martin Schwaar (Revisionsleitung), Peter Bürki und Emmanuel Hofmann von Januar bis April 2016 durchgeführt. Sie basiert auf Interviews mit Schlüsselpersonen auf allen Stufen der Programmorganisation, ergänzt durch eine kritische Beurteilung der Projektdokumentation und ausgewählter Lieferergebnisse.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK in offener und konstruktiver Weise erteilt. Die EFK nahm Einsicht in ungefähr 200 relevante Projektunterlagen.



2 Aktuell ist das Programm mit erhöhten Termin- und Kostenrisiken unterwegs, dieses Jahr folgt die «Bewährungsprobe»

2.1 Um was geht es bei Fiscal-IT?

Bei Fiscal-IT handelt es sich um das Nachfolgeprogramm von INSIEME, welches mit einer einzigen Softwarelösung sämtliche funktionalen Anforderungen der ESTV abdecken sollte (monolithischer Ansatz). Im Gegensatz dazu ist Fiscal-IT eine moderne, serviceorientierte Lösung. Das Programm umfasst 29 Projekte, in welchen die einzelnen Module entwickelt werden.

Bis Ende 2015 lief parallel zum Programm das Projekt REORG ESTV. Mit ihm hat die ESTV ihre Geschäftsprozesse optimiert. Dieses Projekt war nicht Teil von Fiscal-IT, wurde aber in dessen Kontext lanciert.

Da das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) der Betreiber der Lösung sein wird, wird das Programm Fiscal-IT in enger Zusammenarbeit zwischen der ESTV und dem BIT durchgeführt.

2.2 Erste Erfolge konnten realisiert werden

Die ESTV hat im Laufe des Jahres 2015 erste Module von Fiscal-IT in Betrieb genommen. Die grösste Aussenwirkung erzielt die Applikation zur Mehrwertsteuer-Einreichung. Die Steuerpflichtigen können damit neu ihre Mehrwertsteuer-Abrechnungen online selbst erfassen. Für die ESTV ist die Ablösung von EFIM (Elektronisches Formularlese- und Informationssystem MWST) sehr wesentlich, welches eines von fünf wichtigen Systemen in der ESTV ist.

Bei allen bisher eingeführten Modulen handelt es sich um Anwendungen, welche auf eigenen Datenbeständen basieren und nicht integriert sind. Die ersten integrierten Anwendungen, welche auf heterogenen Technologien beruhen, werden im Mai dieses Jahres in Betrieb gesetzt. Dieses sogenannte Mai-Release wird zur «Bewährungsprobe» für die bei serviceorientierten im Vergleich zu den monolithischen Architekturen massiv komplexere Inbetriebsetzung. Die ESTV und insbesondere das BIT sehen sich mit hohen Anforderungen konfrontiert: Ihre bisherigen Abläufe müssen überarbeitet und neue Skills aufgebaut werden. Vor allem das Deployment der neuen Technologien wird für das BIT zur Schlüsselherausforderung, während der Support eine gemeinsame Lösungsfindung bedingt.

Da diese Themen erst in Erarbeitung sind, läuft das Programm Fiscal-IT aktuell im Ausnahmefall, viele Beteiligte sind oft an der Belastungsgrenze. Es sind wenige Schlüsselpersonen, welche die Inbetriebsetzungen in dieser Findungs- und Strukturierungsphase überhaupt ermöglichen. Diese leisten ausserordentliches und nutzen sehr intensiv ihre Kontakte innerhalb der beteiligten Organisationseinheiten. Die Programmleitung übernimmt teilweise auch operative Aufgaben.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist es erfreulich, dass die ESTV im Rahmen von Fiscal-IT erste aussenwirksame Resultate präsentieren konnte. Dass das Programm diese im «Ausnahmefall» liefert, ist eher kritisch. Es ist nun entscheidend, dass die Strukturierung der Inbetriebsetzung und des Supports mit höchster Priorität vorangetrieben wird (siehe dazu Kapitel 5).

2.3 Schwer abschätzbare Terminsituation, Mehrkosten sind zu erwarten

Einige Projekte sind bereits massiv in Verzug, hauptsächlich bedingt durch die Personal-Beschaffungsproblematik (WTO), welche bereits in den Berichten von 2013 und 2014 thematisiert wurde.

Technologiebedingt sind gemäss Schätzung der ESTV Mehrkosten in der Höhe von ca. 3 Millionen Franken entstanden, wobei das BIT die Hälfte selbst trägt, der Rest konnte bisher noch über die Reserven und über Verzicht auf die Optimierungsmassnahmen der letzten Programmphase aufgefangen werden.

Die ESTV weist darauf hin, dass sie durch den Einsatz neuer Technologien von Beginn an viele Unsicherheiten in Kauf nehmen musste; sie schätzt, dass sie bei einer erneuten finanziellen Planung mit dem heutigen Wissensstand ca. 10 Prozent mehr Mittel budgetiert hätte.

Beurteilung

Der Verzug der Projekte hat gemäss Masterplan aktuell noch keinen Einfluss auf den Endtermin. Der Rückstand kann in der letzten Programmphase aufgefangen werden, zulasten von Optimierungsmassnahmen, welche vorgesehen waren. Eine verlässliche Verifizierung des Masterplans durch die EFK ist heute noch nicht möglich, da nicht alle Abhängigkeiten im Sinne eines kritischen Pfades detailliert bis zum Programmende geführt werden.

Nach heutiger Einschätzung der EFK könnten die finanziellen Mittel nicht ausreichen. Die Kostensituation ist angespannt und kann gegenwärtig noch mit Massnahmen (Verzicht auf Optimierungen, Verwendung der Reserven) aufgefangen werden. Die Reserven sind aber nahezu aufgebraucht, so dass Budgetüberschreitungen nicht ausgeschlossen werden können. Die Finanzierung der Kosten für den Aufbau der Infrastruktur und den Know-how-Aufbau bei Innovationsprojekten ist eine systemische Frage in der Bundesverwaltung, welche sich unabhängig von Fiscal-IT in fast jedem Innovationsprojekt mit neuen Technologien stellt.

Exkurs zum Thema Innovationsprojekte in der Bundesverwaltung

Wird in der Bundesverwaltung ein auf noch nicht etablierten Technologien basierendes Projekt oder Programm gestartet, so trägt dieses Projekt die gesamten Kosten für den Aufbau der Infrastruktur/Technologie und des Know-hows beim Leistungserbringer (wenn es sich um einen innerhalb der Bundesverwaltung handelt). Allenfalls beteiligt sich dieser im Rahmen seiner Möglichkeiten an den Kosten.

Alle weiteren künftigen Leistungsbezüger, welche danach auf dieselbe Technologie setzen, profitieren davon und müssen lediglich die Installations- und Betriebskosten tragen.

Diese Situation ist problematisch, da beim Einsatz neuer Technologien in Innovationsprojekten im Vorfeld keine Erfahrungswerte als Referenz beigezogen werden können und der Leistungserbringer oft nicht in der Lage ist, verbindliche Kosten für die Leistungen anzugeben.



Als Konsequenz trägt das Projekt oder Programm das finanzielle und Reputationsrisiko. Schätzungen können unter Umständen weit neben der Realität liegen.

Damit sinnvolle Innovationen, welche für die gesamte Bundesverwaltung einen Nutzen bringen, nicht von vornherein vermieden werden, erachtet es die EFK als notwendig, andere finanzielle Mechanismen in Betracht zu ziehen.

Diese Diskussion muss allerdings ausserhalb des Programms Fiscal-IT stattfinden. Die EFK wird dieses Thema mit der EFV und dem ISB separat aufgreifen und in der Prüfung 16518 behandeln.

2.4 In der Realisierungsphase sind neue Programmstrukturen gefragt

Die Strukturierung des Programms in 29 Einzelvorhaben hat zum Zeitpunkt der letzten Schlüsselprojektprüfung Sinn gemacht, da sich die meisten Projekte in der Initialisierungs- oder Konzeptphase befanden. Heute sind viele Projekte in der Realisierungs- oder Einführungsphase und die Steuerung der Projekte und deren Schnittstellen durch die Programmleitung nehmen laufend an Komplexität zu.

Aufgrund des vorgenannten Punktes strukturiert die ESTV das Programm zum Prüfzeitpunkt neu und fasst die Projekte fachlich in drei Cluster zusammen. Ein Cluster-Projektleiter übernimmt die Leitung für mehrere Projekte. Er stellt seine Organisation so auf, dass es Teilprojektleiter (z. B. für Einführung) gibt. Für in sich geschlossene Themen (etwa AIA) kann es nach wie vor eigene Projektleiter geben.

Beurteilung

Sämtliche Beteiligten wie auch die EFK beurteilen die neue Cluster-Organisation als sinnvoll und zielführend. Zum Prüfungszeitpunkt kann die EFK noch nicht verifizieren, wie sich die neue Organisation einspielt und ob sie den erwarteten Mehrwert liefert.

2.5 Die Betriebskosten können noch nicht abschliessend bestimmt werden

Zum aktuellen Zeitpunkt besteht keine verbindliche Vereinbarung über die Betriebskosten von Fiscal-IT zwischen der ESTV und dem BIT.

Die ESTV hat eine Betriebskostenschätzung verlangt, die aus ihrer Sicht viel zu hoch ist.

Gemäss BIT können die Betriebskosten erst verbindlich berechnet werden, wenn ersichtlich ist, wie viele Systeme in welcher Ausprägung notwendig sind, um Fiscal-IT zu betreiben.

Für 2016 haben sich die ESTV und das BIT auf einen Betrag geeinigt, welcher in etwa der bereits durch die ESTV budgetierten Summe entspricht.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK sollten im Normalfall die Betriebskosten bei Projektbeginn zumindest annähernd realistisch vorliegen. Im konkreten Fall ist aber die Lösung äusserst komplex und es war bei der Kalkulation im Vorfeld des Programms noch nicht klar, welche Technologien zum Zeitpunkt der Realisierung zum Einsatz kommen werden.

Zudem handelt es sich um ein Innovationsprojekt mit heterogenen Technologien, für welches bisher keine Vergleichsdaten in der Bundesverwaltung existieren.

Die EFK erwartet, dass die Betriebskosten so rasch wie möglich, spätestens mit Vorliegen der letzten Konzepte, verbindlich berechnet und vereinbart werden.

3 Verlässlichkeit der Berichterstattung an Bundesrat und Parlament

Das Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) hat den Bundesrat und dieser die Finanzdelegation der eidg. Räte (FinDel) mit dem Reporting über die IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 30. Juni 2015 über den Stand des Programms Fiscal-IT informiert².

Fiscal IT meldet per 30.6.2015 den Gesamtstatus «grün» mit gleichbleibender Tendenz. Drei Viertel der einzeln bewerteten Projekte sind «grün», ein Viertel ist «gelb», keines ist «rot». Die Tendenz ist durchwegs gleichbleibend mit einer Ausnahme, die eine Verbesserung in Aussicht stellt.

Anhand von fünf ausgewählten Projekten hat die EFK die Bewegungen der Projektstatus nachverfolgt und die Statusänderungen auf Nachvollziehbarkeit beurteilt.

Beurteilung

Die EFK fand keine Hinweise, welche einen Zweifel an der Verlässlichkeit der Angaben zum Programm Fiscal-IT per 30. Juni 2015 an den Bundesrat und die FinDel begründet.

Die Bewegungen der näher betrachteten Projektstatus sind für alle fünf Projekte nachvollziehbar.

4 Les exigences en termes de système de contrôle interne ne sont que partiellement définies

Au-delà de l'audit de la gestion du projet, le CDF s'assure également que les exigences de contrôle interne sont respectées aussi bien dans le traitement des données financières durant le projet, en particulier les migrations, que dans la conception des nouvelles applications.

Dans le cadre du développement des projets informatiques, notamment KUBU (Kundenbuch) et PAM (Partnermanagement), le CDF a pu identifier la formalisation de certains processus, des contrôles applicatifs correspondants et des aspects liés à l'accès et à la sécurité des données. Néanmoins, la documentation du projet actuelle ne permet pas de s'assurer que les différentes activités de contrôle couvriront les risques clés de l'unité administrative et/ou que celles-ci pourront être effectuées lors de la mise en production du/des système(s), la documentation ne décrivant pas l'ensemble des activités de contrôles³ prévues pour garantir l'intégralité, la validité et l'exactitude des

² Bundesratsbeschluss vom 14. Oktober 2015 «Bericht über den Stand der IKT-Schlüsselprojekte des Bundes per 30. Juni 2015 sowie Antwortschreiben an die FinDel und die GPK».

³ Contrôles applicatifs, manuels, semi-automatiques, droits d'accès applicatifs/IT, de migration des données et tous les rapports afférents à ces contrôles.



transactions. Les différentes migrations des données des anciens systèmes vers les nouveaux systèmes prévues dans le cadre de Fiscal-IT font partie intégrante du système de contrôle interne et doivent, à ce titre, être également documentées (voir aussi le chapitre 5.5).

Recommandation 1 (priorité 1)

Afin d'assurer l'intégralité, la validité et l'exactitude des transactions au moment de la mise en production des nouveaux systèmes, le CDF recommande à l'AFC de s'assurer que le système de contrôle interne soit intégré sur l'ensemble des phases du projet, en particulier la migration des données.

Stellungnahme der ESTV:

Die ESTV wird die Umsetzung des Internen Kontrollsystems systemübergreifend dokumentieren und vor der Produktivsetzung mittels Fach-Tests überprüfen. Im Bereich der Datenmigration wird zudem ein externer Auditor zur Verifikation der Migrationsdurchführung eingesetzt.

Recommandation 2 (priorité 1)

Dans la conception de toute nouvelle application traitant des données financières ou sensibles, les processus, les risques, les contrôles ainsi que les rapports nécessaires à la gestion doivent être analysés et décrits, afin que les collaborateurs puissent effectuer dans les nouveaux systèmes leurs tâches efficacement, de manière efficiente et dans un environnement contrôlé. L'AFC doit prendre les mesures nécessaires pour vérifier que cette exigence est remplie.

Stellungnahme der ESTV:

Die ESTV wird die vorhandenen Vorlagen im Bereich HERMES@ESTV (Migrationskonzept, Geschäftsorganisationskonzept) dahingehend erweitern, dass diese Aspekte in zukünftigen Projekten standardisiert berücksichtigt werden.

5 Die «Bewährungsphase» mit dem Mai- und November-Release 2016 bedingt viel Einsatzbereitschaft auf Seiten der ESTV und des BIT

5.1 Die Architektur ist mit der IKT-Strategie abgestimmt

Die einzuführende Lösung ist mit der Architektur der Zielsysteme und der IKT-Strategie des Bundes kompatibel. Technisch dient die nach dem INSIEME-Abbruch gemeinsam erarbeitete Rahmenarchitektur «Spitfire» als Grundlage.

Die Einhaltung der Architekturvorgaben wird durch einen unabhängigen Prüfprozess im Rahmen der Toll-Gates geprüft. Die Verantwortung im Programm wird durch den Governance-Prozess sichergestellt.

Die Architektur von Fiscal-IT baut auf die Plattformen SAP, Filenet, Oracle Datenbanken und das Entwicklungsframework des BIT jEAP, sowie auf WSO2 als Enterprise Service Bus. Das eIAM des

BIT wird für die SSO-Portalzugriffe eingesetzt. Es gab eine Ausnahme im Bereich der Netzwerkzonen und eine entsprechende Bewilligung des A-IS (Ausschuss Informatiksicherheit).

Das BIT setzt Filenet zwar bereits bei der Anwendung NK AVAM (Arbeitslosenvermittlung) des SECO ein, muss aber seine Kompetenz diesbezüglich noch ausbauen, da die Anforderungen von Fiscal-IT höher sind.

Der Enterprise Service Bus WSO2 ist für das BIT neu. Es ist ein anerkanntes Produkt und wird nach den Vorgaben des Herstellers gebaut. Der Bus vereinfacht die Architektur der etwa 120 Schnittstellen in Fiscal-IT.

Was ausserhalb der BIT-Standards ist, wird mit dem Architekturboard BIT abgestimmt und mit dem BIT einvernehmlich festgelegt, sodass die neuen Systeme durch das BIT betrieben werden können.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist die Architektur auf die Bedürfnisse der ESTV abgestimmt und erscheint zweckmässig. Es wurde eine Sollarchitektur gebaut, welche die Vorgaben des Bundes weitgehend eingehalten hat. Sie besteht aus Komponenten, die eine modulare Lösungsentwicklung, eine hohe Sicherheit und die Einhaltung von Standards ermöglichen.

Bis auf Filenet und WSO2 hat das BIT weitgehend die Kompetenz, die gewählten Plattformen zu betreiben. Die Entwicklung noch fehlender Fähigkeiten ist beim BIT «auf dem Radar». Es ist zuversichtlich bis zum November-Release 2016 bereit zu sein. Die EFK erachtet den Wissensaufbau als kritisch und dringend. Die Umsetzung der Soll-Architektur wird zu einer grossen Herausforderung.

5.2 Die Automatisierung des Deployments ist in Erarbeitung

Im BIT existiert noch kein übergreifendes Integrationskonzept auf Stufe Programm, bisher gab es jeweils ein Konzept pro Projekt. Der Direktor des BIT erteilte den Auftrag, dass nun übergreifend visualisiert wird, wie die Geschäftsabläufe (Use Cases) auf der Architektur funktionieren. Darauf basieren die anschliessend zu erarbeitenden globalen Deploymentstrategien, Integrations- sowie Betriebskonzepte.

Eines der Hauptrisiken gemäss Risikomanagement auf Programmebene ist das Deployment im BIT. Die Bereitstellung der Systeme (Staging) erfolgt über sechs Plattformen, wobei jede Plattform unter einer anderen Verantwortung steht. Die Abläufe dauern zu lange und sind aufwendig. Dies betrifft hauptsächlich Filenet, bei SAP stellt das Deployment aufgrund der grossen Erfahrung und Automatisierung kein Problem dar.

Im Bereich Filenet gibt es noch erheblichen Nachholbedarf. Filenet selbst ist eine komplexe Suite, Installationsanleitungen für Inbetriebsetzungen von Fiscal-IT-Anwendungen sind mehrere 100 Schritte gross. Bis anhin gab es eine aufwendige manuelle Verarbeitung. Um die Durchlaufzeiten wesentlich zu verkürzen und die Fehleranfälligkeit zu minimieren, wird eine möglichst hohe Automatisierung des Deployments angestrebt.

Nächstes Jahr sollen bis ca. 70 % der Arbeitsschritte automatisiert in Betrieb gesetzt werden können. Die Installationen können jedoch erst automatisiert werden, wenn der manuelle Prozess unter Kontrolle ist. Der Aufbau eines organisationsübergreifenden, technischen Integrationsteams (TIF-Teams) soll das Deployment positiv beeinflussen.



Beurteilung

Aus Sicht der EFK sind die Integration und die Automatisierung des Deployments Hauptrisiken für das Programm Fiscal-IT. Mit dem Mai-Release 2016 kann der Reifegrad der Integrationsfähigkeit des BIT abgeschätzt werden und mit dem November-Release 2016 wird er sich bestätigen.

Das Deployment im BIT für WSO2 (Enterprise Service Bus) und FileNet ist noch zu wenig automatisiert, wodurch der Prozess zu lange dauert und sich das Fehlerrisiko durch die manuellen Eingriffe erhöht.

Die Integration der Anwendungen und Plattformen von Fiscal-IT betrifft das BIT und die ESTV gleichermassen. Dazu sind gemeinsame Prozesse und Werkzeuge erforderlich.

Die übergeordneten Deploymentstrategien, das Integrations- und das Betriebskonzept sind auf die neue Architektur auszurichten, zu vervollständigen und umzusetzen. Die Dokumentation muss jeweils aktuell nachgeführt sein.

Empfehlung 3 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BIT, die Automatisierung des Deployments von FileNet und WSO2 mit hoher Priorität zu erhöhen und die Durchlaufzeiten wesentlich zu verkürzen. Globale Deploymentstrategien, ein übergeordnetes Integrationskonzept wie auch ein übergeordnetes Betriebskonzept sind unverzüglich zu erstellen.

Stellungnahme des BIT:

Im Interesse des Vorhabens Fiscal-IT verfolgt das BIT bei der Automatisierung des Deployment eine fokussierte Strategie:

Es wird womöglich ein hoher Automatisierungsgrad in den Kerntechnologien und Tool-unterstützte Führung der manuellen Installationsschritte angestrebt, um die Durchlaufzeiten zu kürzen und die Wiederholbarkeit zu optimieren.

Es wird ein gemeinsames Toolset genutzt, welches heute für die Installationsautomatisierung von JAVA verwendet wird und in Zukunft auch für FileNet und WSO2 genutzt werden soll.

Die Automatisierung erfolgt iterativ - der Automatisierungsgrad wird über mehrere Zyklen gesteigert und verbessert.

Damit einher werden auch die dazu gehörenden Integrations- und Betriebskonzepte in der jeweiligen Automatisierungsverbesserung erstellt und angepasst.

Im Rahmen des Integrationsprozesses sind dabei etliche Module erst noch in der Entwicklungsphase, was dazu führt, dass dessen Integration und automatisiertes Deployment erst in den kommenden Releasezyklen konkretisiert und finalisiert werden kann.

5.3 Eine aktivere Einflussnahme des Testmanagement ist erforderlich

Auf Programmstufe wurde ein zentrales Testmanagement etabliert, welches die Testvorgaben definiert und die Umsetzungen mitverfolgt. Das Master-Testkonzept liegt vor und wird laufend weiterentwickelt. Als Testtool wurde ein aktueller Standard gewählt, welcher im BIT schon länger eingesetzt wird.

Die Tests erfolgen nach dem V-Modell (Softwareentwicklungs- und Testmethode). Die Umsetzung erfolgt in den Projekten. Die eigentliche Verantwortung für das Testen und das Budget trägt der jeweilige Projektleiter.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK wurde ein zielführendes Master-Testkonzept erstellt.

Da die Testverantwortung bei den Projektleitern liegt, sollte das Testmanagement sicherstellen, dass es die detaillierten Testkonzepte und Testergebnisse zeitgerecht von den Projekten erhält. Eine Freigabe der Testkonzepte durch das Testmanagement ist anzustreben. Zudem muss dieses darauf achten, dass sowohl in den Projekten, wie auch möglichst frühzeitig übergreifende End-To-End-Tests konzipiert und durchgeführt werden.

Aus Sicht der EFK wurden die Testinfrastrukturen weitgehend bereitgestellt. Ob sie vollständig für die Tests vom Mai-Release bereit sein werden, kann zum Prüfzeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

5.4 Ein übergeordnetes Einführungskonzept ist rechtzeitig fertigzustellen

Das Einführungskonzept auf Stufe Programm Fiscal-IT ist derzeit in Arbeit und soll für den Herbst-Release 2016 verfügbar sein. Bisher existierten lediglich Einführungskonzepte auf Projektstufe.

Jedes Projekt hat im Einführungskonzept ein Fallbackszenario, Notfallkonzepte sind nicht vorhanden. Die Schulung der Anwender ist innerhalb der Projekte zu verantworten.

Die Projekte definieren messbare Erfolgskriterien (Freigabekriterien, KPIs). Einzelne KPIs wie Defect Management, Vorgaben, etc. werden durch die Testmanagerin überwacht. Die Beurteilung und Reporting der Erfüllung der Anforderungen erfolgen in den Projekten aufgrund der Tests.

Während der Einführungsphase werden die Benutzer durch die Superuser, Floorwalker und das Incident Management unterstützt. Die Eskalationsprozesse für Problemsituationen sollten für die Zukunft noch besser definiert bzw. kommuniziert werden.

Beurteilung

Die umgehende Erstellung des noch fehlenden, übergeordneten Einführungskonzeptes auf Programmstufe ist wichtig und muss zwingend vor dem November-Release in der finalen Version vorliegen. Dieses gibt den Projekten die Vorgaben und Rahmenbedingungen, insbesondere auch mit «weichen» Faktoren wie Erwartungsmanagement und Kommunikation, vor.

5.5 Das Migrationskonzept wird erarbeitet

Die Migration der Daten aus MOLIS, STOLIS und AFOS ist für den Erfolg von Fiscal-IT sehr wichtig. Daher wurde sie als eigenständiges Projekt aufgesetzt. Die Daten werden aus einem speziell für die ESTV entwickelten System mit etwa 80 Geschäftsfällen, die teilweise mehrere Datenstrukturen beinhalten, extrahiert und in neue Systeme übergeben. Die Migration wird somit umfangreich, komplex und stellt eine Herausforderung dar. Wie genau die Migration erfolgt, wird in der bevorstehenden Konzeptphase bis Juli 2016 entschieden.



Der ESTV und dem BIT fehlen sowohl die fachlichen wie die technischen Ressourcen zur Erstellung eines Migrationskonzeptes. Daher werden diese Aufgaben extern vergeben, die beauftragte Firma wurde über ein Mini-Tender-Verfahren ermittelt. Sie hat bereits im Projekt MEPE mitgearbeitet und hat entsprechend bereits Erfahrungen im Programm Fiscal-IT.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist es zu früh, um bereits Aussagen zur Migration zu machen. Dies wird erst möglich sein, nachdem das Migrationskonzept im Sommer 2016 fertiggestellt ist. Der EFK zufolge muss das Migrationskonzept zwingend vor dem November-Release in der finalen Version vorliegen (siehe dazu auch Kapitel 4).

5.6 Hohe Herausforderungen in Bezug auf Wartung/Support

Die aktuelle Supportorganisation für Fiscal-IT ist noch nicht auf komplexe serviceorientierte Plattformen vorbereitet.

Wie der Support gelöst werden soll, ist zwischen der ESTV und dem BIT noch nicht definiert.

Die Anlaufstelle für Benutzeranfragen (Single point of contact, SPOC) ist aktuell beim BIT vorgesehen.

Beurteilung

Die Wartbarkeit von Fiscal-IT ist noch nicht gegeben. Das BIT muss verbindliche Verträge mit den Lieferanten vereinbaren (siehe Kapitel 7) und ein gemeinsames Release- und Patch- Management aufbauen. Dabei sind die Prozesse, Verantwortlichkeiten und Kosten festzulegen und zu standardisieren.

Die neuen Anforderungen an die Wartung und den Support müssen vom BIT gemeinsam mit der ESTV erarbeitet werden. Dabei müssen Fiscal-IT-Fachwissen von der ESTV zum BIT und minimale technische Kenntnisse vom BIT zur ESTV fließen. Neben dem Wissensaufbau braucht es gemeinsame Supportprozesse und -Werkzeuge.

Aus Sicht der EFK besteht ein massgebliches Risiko, dass die heutigen Skills nicht ausreichen und der Wissensaufbau zu langsam stattfindet, um den Support von Fiscal-IT mit seiner gesamten Komplexität zeitgerecht sicherzustellen. Zudem sollte der SPOC bei der ESTV sein, damit Bedienungsfehler von technischen Problemen unterschieden werden können und eine zielführende Verteilung der Benutzeranfragen (Dispatching) aufgebaut werden kann.

Empfehlung 4 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BIT, die Wartung von Fiscal-IT umfassend zu konzipieren und mit den Lieferanten sicherzustellen.

Stellungnahme des BIT:

Der Abschluss von Wartungsverträgen mit final definierten Merkmalen der Entwicklungsleistungen ist aus Sicht des BIT nur wirtschaftlich sinnvoll, wenn der vollständige Funktionsumfang definiert ist. Aktuell (sowohl auf FileNet als auch auf Java) werden die Entwicklungen in Teilen beauftragt. Wo geeignet wird angestrebt, die Wartungsverträge zeitgleich mit der Beauftragung des Werkes zu vergeben. In den anderen Fällen wird für die Wartungsvereinbarung ein Konzept wie empfohlen erarbeitet.

Für die in FISCAL IT eingesetzten Kerntechnologien bzw. -plattformen wird die Wartung über die Lizenzierung der Hersteller (jährliche Gebühren) sichergestellt. Für WSO2 wird die Leistung neu ausgeschrieben. Bis zum Zuschlag dieser WTO wird die punktuelle Unterstützung im unter-schwel-ligen Bereich freihändig vergeben. Für auslaufende Wartungsverträge der Plattformen steht das BIT zwecks Erneuerung mit dem BBL im Kontakt.

Empfehlung 5 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der ESTV, zusammen mit dem BIT, so schnell wie möglich die gemeinsamen Supportstrukturen zu definieren und aufzubauen.

Stellungnahme der ESTV:

Die ESTV hat ein Projekt gestartet um die Supportstrukturen den neuen Gegebenheiten unter FISCAL-IT anzupassen. Die Vorbereitungsarbeiten laufen. Bis Ende 2016 sollen die Strukturen in der ESTV Informatik basierend auf ITIL bereitstehen. Die ESTV hat zudem ein System zur Überwachung der Funktion der Anwendungen und der Fachprozesse (Use-Case) erstellt, das dem ESTV- und BIT-Support eine effiziente Aufgabenerfüllung ermöglicht. Zudem wird den Anwendern ein Überblick über allenfalls gestörte Fachprozesse und Anwendungen in Echtzeit bereitgestellt. Dieses System entfaltet seine volle Wirkung mit der Anbindung und automatischen Übermittlung von Informationen aus dem Remedy des BIT und der Nutzung der automatischen Benachrichtigung (Notification Server) an die Benutzer.

Stellungnahme des BIT:

Das BIT schliesst sich der Stellungnahme der ESTV an.

5.7 Der kulturelle Wandel im BIT ist noch nicht abgeschlossen

Der Aufbau der Betriebsorganisation beim BIT ist herausfordernd. Die Lösung ist technologisch und organisatorisch über das ganze BIT fragmentiert, weshalb das Querverständnis für die gesamte Plattform kaum vorhanden ist. Dadurch entsteht das Risiko, dass die Mitarbeitenden nur auf ihren Bereich fokussiert sind und den Einfluss von anderen Systemen erst spät erkennen, was zu Belastungsspitzen und Verzögerungen führen kann.



Das Konfigurationsmanagement im BIT bezieht sich bis heute nur auf jeweils eine Technologie. Künftig wird es als Folge des Wechsels von monolithischen hin zu heterogenen serviceorientierten Anwendungen wie Fiscal-IT notwendig sein, dass alle für eine Lösung verwendeten Technologien integral behandelt werden.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist die technische und organisatorische Bereitschaft des BIT für den Betrieb der Fiscal-IT-Plattformen und Anwendungen noch nicht voll gegeben.

Die Zusammenarbeit innerhalb des BIT zwischen den Entwicklern und dem operativen Betreiber gestaltet sich schwierig, da die Prozesse lediglich den bisherigen Regelfall der Übergabe von Programmen abbilden. Bei Fiscal-IT sind mehrere Plattformen im Einsatz, was eine stärkere Involvement der Entwickler in den Supportprozess erfordert. Dabei entstehen kulturell begründete Spannungsfelder, weil die unterschiedlichen Aufgaben auch unterschiedliche Fähigkeiten und Erfahrungen voraussetzen. Die künftigen Problemlösungen bedürfen einer integralen Sicht und einer engen Zusammenarbeit.

Das BIT muss die technologischen und organisatorischen Strukturen überdenken, damit nicht ein redundanter Know-how-Aufbau, unklare Verantwortlichkeiten und interner Widerstand die Problemlösungen verzögern und folglich höhere Kosten generieren. Innerhalb der Betriebsorganisation müssen für den Support integrale (mehrere Plattformen umfassende) Prozesse aufgebaut werden.

Empfehlung 6 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt dem BIT, seine technologischen und organisatorischen Massnahmen zu überdenken und einen kulturellen Wandel aktiv zu unterstützen, um optimal für serviceorientierte und heterogene Lösungen wie Fiscal-IT gerüstet zu sein.

Stellungnahme des BIT:

Das BIT optimiert laufend seine Organisation im Lichte der laufenden und bevorstehenden Aufgaben. Somit ist die Empfehlung laufend umgesetzt.

Die im Lichte dieses Vorhabens spezifischen Optimierungen, wie z.B. automatisches Deployment auf verteilten Umgebungen, wird ad hoc adressiert.

Bezüglich proaktiver Rüstung sehen die Vorgaben der EFV für die Finanzierung der Einführung neuer Technologien vor, dass solche Technologieeinführungen nicht autonom durch das BIT gemacht werden, sondern im Rahmen des Projektes des ersten Bedürfnisträgers finanziert und umgesetzt werden.

Eine eventuelle Anpassung dieser Vorgaben muss im Dialog mit der EFV angegangen werden.

6 Das Programm wird eng gesteuert und geführt mit punktuellen Verbesserungspotenzial

6.1 Programmführung, -steuerung und Controlling sind weitgehend angemessen

Das Programmhandbuch, ergänzt mit den separaten Weisungen und Regelungen, liegt vor und wurde bis Oktober 2015 laufend den aktuellen Gegebenheiten angepasst.

Die Steuerung des Programms erfolgt über Releases. Der kritische Pfad über das Gesamtprogramm wird nicht identifiziert und überwacht. Informell sind die kritischen Entwicklungen in den Projekten aber bekannt. Die Identifikation und Abbildung der Abhängigkeiten erfolgt jeweils auf die nächsten zwei Releases hin. Der Funktionsumfang ist auch nur auf diesen Horizont hinaus bekannt.

Der Masterplan wird monatlich nachgeführt. Zweimal jährlich wird er überarbeitet und durch den Lenkungsausschuss freigegeben. Daraufhin werden die Projektleiter informiert und das Planungstool aktualisiert.

Das Controlling ist institutionalisiert. Die Kennzahlen nach der ICO-Methode (z. B. Earned Values) werden laufend nachgeführt. Die Linien-PMO erstellen die PCO-Berichte und erfassen die Daten im IKT-Cockpit. Im Projektcontrolling erfasst das Programm externe und zu einem grossen Teil auch interne Leistungen.

Beurteilung

Dass im Programmhandbuch seit Ende Oktober 2015 keine Anpassungen mehr aktualisiert wurden, ist offensichtlich eine Folge der permanent hohen Belastung der Schlüsselpersonen im Programm. Hier erwartet die EFK, dass die Dokumentationen wieder auf den neuesten Stand gebracht und insbesondere die neue Projektorganisation inklusive AKV auf Programm-, Cluster- und Projektebene ergänzt werden.

Für die Steuerung des Programms und die Planungssicherheit ist eine detaillierte Planung über sämtliche Projekte hinweg mit der Führung des kritischen Pfades aus Sicht der EFK wichtig. Deshalb sollte, wie bereits anlässlich der letzten Schlüsselprojektprüfung empfohlen, für die Projektsteuerung eine das gesamte Programm umfassende Planung mit kritischem Pfad erstellt werden, nicht nur für die anstehenden Releases. Die entsprechende Empfehlung aus dem letztjährigen Bericht bleibt offen.

6.2 Eine Audit-Instanz verstärkt die Qualitätssicherung auf Steuerungsstufe

Die Qualitätssicherung im Programm wird durch den Qualitätsmanager koordiniert. Dieser hat die Vorgaben in der Informatik ESTV definiert, welche wiederum für die Projekte und Programme in der Verantwortung der ESTV, also auch für Fiscal-IT, als verbindlich gelten.

Die Besetzung der Rolle des Qualitäts- und Risikomanagers auf Steuerungsstufe wurde anlässlich der Ende 2014 durchgeführten Schlüsselprojektprüfung bemängelt. In der Folge wurde Anfang 2016 eine externe Firma als Audit-Instanz verpflichtet, welche quartalsweise einen Audit-Report zu Händen des Auftraggebers erstellt.



Beurteilung

Aus Sicht der EFK sind die nötigen Vorgaben für die Qualitätssicherung vorhanden und die Qualität der Lieferobjekte wird durch den Qualitätsmanager laufend geprüft.

6.3 Im Risikomanagement fehlt die strategische Rolle auf Steuerungsstufe

Das Risikomanagement im Programm wird durch den ICT-Risikomanager der ESTV überwacht. Dieser hat die Vorgaben für das Risikomanagement in der Linie erarbeitet. Für das Risikomanagement in den Projekten und Programmen hat er ebenfalls Vorgaben erarbeitet, welche für die Vorhaben in der ESTV, also auch für Fiscal-IT, als verbindlich gelten.

Die Risiken werden von der Ausführungsstufe der Projekte bis zur Führungsstufe des Programmes durchgängig bewertet, beurteilt und anlässlich der Meetings auf jeder Stufe besprochen. Überdies findet eine monatliche Besprechung zwischen Programmleitung und Risikomanager statt. Auf der Steuerungsstufe des Programms erfolgt keine weitere unabhängige Beurteilung, es werden auch keine neuen Risiken auf dieser Stufe erfasst.

Zu den Risiken sind jeweils Massnahmen definiert, jedoch erfolgen deren Nachverfolgung, die Prüfung der Wirksamkeit nach Durchführung und die Dokumentation teilweise nicht konsequent und proaktiv.

Beurteilung

Der Risikoprozess ist auf den operativen Stufen (Ausführung bei den Projekten bis Führung im Programm) durchgängig definiert. Die Massnahmen-Nachverfolgung und Prüfung der Wirksamkeit erfolgt aus Sicht der EFK nicht konsequent und proaktiv genug. In diesem Bereich besteht Nachbesserungsbedarf seitens der Programmleitung bzw. des Risikomanagements.

Die durch das Programm geführten Risiken sind projektspezifisch und entsprechen den Feststellungen der EFK. Der EFK zufolge fehlt jedoch das zentrale Risiko des Ausfalls von Schlüsselpersonen (operativer Programmleiter ESTV und technischer Programmleiter BIT).

Die Empfehlung aus der letzten Schlüsselprojektprüfung, wonach das Risikomanagement auf der Steuerungsstufe mittels einer unabhängigen, externen Sicht erweitert wird, welche direkt an den Auftraggeber rapportiert (HERMES-Rolle des Qualitäts- und Risikomanagers in Bezug auf die Dimension «Risiko»), war zum Prüfzeitpunkt nicht wie erwartet umgesetzt worden. Des Weiteren werden zum Prüfzeitpunkt die Auswirkungen von Risiken über die Projektgrenzen hinweg noch nicht strukturiert analysiert, was in der erwähnten Empfehlung auch gefordert wurde. Beide Empfehlungen bleiben deshalb offen (siehe auch Kapitel 9).

Empfehlung 7 (Priorität 1):

Die EFK empfiehlt der ESTV, das Risiko der grossen Abhängigkeit von Schlüsselpersonen auf Programmstufe zu führen und weiter nach geeigneten Massnahmen zur Entschärfung dieser Situation zu suchen.

Stellungnahme der ESTV:

Die ESTV wird das Risiko wieder eröffnen und weitere Massnahmen zur Reduktion des Risikos definieren. Neben der Bestellung von Stellvertretern für die Schlüsselpersonen wurden sogenannte Cluster-Projektleiter eingeführt, die die Programmleitung in ihren Aufgaben unterstützt und entlastet. (Dauerrisiko bis Ende 2017).

7 Massnahmen im Sinne der Empfehlungen aus der Beschaffungsprüfung 2014/15 wurden getroffen

Während der letzten Schlüsselprojektprüfung Ende 2014 wurde eine Beschaffungsprüfung von einer externen Beratungsunternehmung durchgeführt, aus welcher Empfehlungen an die Adresse der ESTV resultierten. Die wichtigsten davon waren:

- eine angemessene Beschaffungsorganisation und effiziente Beschaffungsprozesse einführen,
- einen Leiter der Beschaffungsabteilung einstellen,
- die Beschaffungsabteilung darf nicht einer der Hauptabteilungen MWSt oder DVS angehören,
- die Beschaffungsplanung ist auf die Projektplanung abzustimmen.

Im Dezember 2015 wurde im BIT ein SPOC geschaffen, welcher die Beschaffungen der ESTV koordiniert. Ein entsprechender Prozess ist definiert, jedoch nicht dokumentiert.

Problematisch bei den im Rahmen von Fiscal-IT bisher getätigten Beschaffungen ist, dass nicht der gesamte Life-Cycle berücksichtigt wurde. Insbesondere die Wartung war zum Teil nicht im Rahmen der durchgeführten WTO-Beschaffungen enthalten, weshalb nun Verhandlungen mit den Lieferanten notwendig werden (siehe Kapitel 5.1).

Die Durchlaufzeiten für Mini-Tender sind sehr hoch (in einem Fall bis zu fünf Monaten). Die Beschaffungsabteilung der ESTV hat damit begonnen, die Durchlaufzeiten zu verkürzen.

Beurteilung

Die EFK hat die Umsetzung der oben erwähnten Empfehlungen aus der Beschaffungsprüfung durch die externe Firma anhand der heutigen Situation verifiziert. Sie hat festgestellt, dass Massnahmen im Sinne der Empfehlungen getroffen wurden.

Dass für die Beschaffungen für Fiscal-IT ein SPOC definiert wurde, ist für die EFK nachvollziehbar und sinnvoll. Der Prozess ist nun zu dokumentieren und die AKV der im Prozess Beteiligten sind verbindlich zu regeln.

Für die EFK ist es kritisch, dass bei den durch das BIT in Zusammenarbeit mit dem BBL durchgeführten Beschaffungen für Fiscal-IT nicht durchgängig der gesamte Life-Cycle enthalten war. Dadurch ist das BIT heute in der unvorteilhaften Lage, für bereits beschaffte Systeme die Wartung aushandeln zu müssen. Da hier Fiscal-IT in einem Abhängigkeitsverhältnis ist, besteht die Gefahr der Übervorteilung durch die Anbieter. Bei künftigen Beschaffungen muss der Life-Cycle im Rahmen des durch die Vorgaben Möglichen und Vertretbaren enthalten sein.



Die Durchlaufzeiten der Mini-Tender sind zu hoch. Dieses Problem wurde erkannt und die Beschaffungsabteilungen der ESTV und des BIT sind daran, diese zu verkürzen. Solche Bestrebungen müssen fortgesetzt werden, damit die Durchlaufzeiten auf ein vernünftiges Mass reduziert werden können.

8 Les fonctionnalités de l'application de gestion centrale des droits d'accès des nouvelles applications financières ne sont pas encore suffisantes

Cet audit s'est penché sur les nouvelles applications qui sont mises en place dans le cadre de ce projet. Il s'agit de vérifier le plus en amont possible que ces nouvelles applications financières répondent aux exigences en matière de traitement informatique des données financières.

L'application eIAM (Application E-Government Identity and Access Management) occupe une place centrale dans la future architecture logicielle, puisqu'il lui incombe de gérer de manière centrale les identités et les droits d'accès des utilisateurs. Elle est ainsi un centre névralgique essentiel de tout le système de contrôle interne de l'AFC. Depuis janvier 2016 elle gère les accès à trois applications sensibles : MEFAS (MEhrwertsteuer FAch System), MEPE (Management Externe Prüfung ESTV) et SEI (Service d'échange d'information en matière fiscale). Le domaine SAP dispose en revanche de son propre système IAM.

Appréciation

Le système eIAM permet de gérer correctement les droits d'accès et l'ensemble des modifications effectuées sur le système sont sauvegardées (log). L'organisation en place au sein de l'AFC et les procédures d'octroi des droits d'accès permettent une gestion appropriée de ces derniers. Le processus et les contrôles applicatifs assurent que seules les personnes autorisées ont un accès aux systèmes cibles et les demandes de modifications sont formellement établies sur des formulaires préétablis. Par ailleurs, une gestion centralisée des droits d'accès permet d'accroître le niveau de sécurité.

Néanmoins, trois éléments impactent négativement la gestion opérationnelle d'eIAM sans toutefois remettre en cause l'utilisation de cet applicatif :

- La séparation des fonctions : le département «Betrieb & Support» ne possède pas de matrice de séparation des fonctions lui permettant de s'assurer que le cumul de certains rôles affectés aux utilisateurs ne crée pas des violations dans les systèmes cibles ou entre les différents systèmes. Cette analyse doit être faite par les services utilisateurs qui sont les seuls à pouvoir identifier ces risques.
- Les rapports disponibles dans le système : les rapports prévus ne permettent pas d'extraire les informations nécessaires à la bonne gestion des droits d'accès. Par exemple, les listes suivantes ne sont pas disponibles :
 - liste «noms utilisateurs/rôles d'entreprises»
 - liste complète permettant d'identifier tous les utilisateurs pour un rôle d'entreprise (ou plusieurs rôles)
 - liste «rôles d'entreprise/rôle d'application»
 - liste des changements effectués sur les personnes ou sur les rôles (application ou entreprise)

- liste permettant d'identifier par rôle d'application les rôles d'entreprise dans lequel ou lesquelles il est affecté (et vice/versa)
- La gestion des changements des rôles : il n'existe pas de procédure formalisée permettant de s'assurer que les modifications sont testées et approuvées par les divers responsable métiers ou applicatifs avant d'être intégrées dans le système de production.

Recommandation 8 (priorité 1)

Pour chaque application, le CDF recommande à l'AFC de définir à l'attention du département «Betrieb & Support» des matrices de séparation des fonctions, en y indiquant clairement les cumuls de rôle interdits par application et entre les diverses applications.

Stellungnahme der ESTV:

Die ESTV wird einen automatisierten Workflow zur Vergabe der Benutzerberechtigungen einführen. Die Benutzer werden die notwendigen Berechtigungen bestellen, nach einem Genehmigungsprozess werden die Berechtigungen durch die Informatik des ESTV bzw. dem BIT erteilt. Die Überwachung der beantragten und vergebenen Berechtigungen ist somit sichergestellt.

Recommandation 9 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'UPIC (propriétaire du logiciel) d'identifier les informations nécessaires à la bonne gestion des droits d'accès et d'ajouter de nouveaux rapports standards à l'outil de reporting d'eIAM.

Stellungnahme des ISB:

Die Erzeugung individueller Reports durch den Berechtigungsadministrator mit manueller Aufbereitung ist mit den heutigen Standardfunktionen bereits möglich. Die Bereitstellung von zentralen automatisierten Compliance-Services für Berechtigungen ist im geplanten erweiterten Marktmodell IAM (IAM V2) vorgesehen und steht damit unter dem Vorbehalt der Verabschiedung dieses Marktmodells durch den Bundesrat. Die Anforderung, einen standardisierten Report über die im Service eIAM verwalteten Zugriffsberechtigungen zu erstellen, wird darauf gestützt in die Roadmap Planung aufgenommen. Bis Ende 2016 sind die konkreten Anforderungen der ESTV erhoben und eine Lösung in Planung. Terminangaben für die Umsetzung können erst nach einer detaillierten Erhebung und Analyse der Anforderungen gemacht werden.



Recommandation 10 (priorité 1)

Dans le but de se conformer aux bonnes pratiques de la gestion du changement, le CDF recommande à l'AFC de formaliser deux procédures distinctes pour la gestion du changement des rôles. La première pour les changements liés aux rôles d'entreprise et la seconde pour les modifications apportées aux rôles liés à l'applicatif. Ces procédures devraient indiquer le processus à suivre ainsi que les rôles et responsabilités de chacun des acteurs (AFC et OFIT).

Stellungnahme der ESTV:

Die ESTV wird einen automatisierten Workflow zur Vergabe der Benutzerberechtigungen einführen. Die Benutzer werden die notwendigen applikationsübergreifenden Berechtigungen basierend auf Rollen bestellen, nach einem Genehmigungsprozess werden die Berechtigungen durch die Informatik des ESTV bzw. dem BIT erteilt.

9 Follow-up aus der Schlüsselprojektprüfung 2014

Zu sämtlichen Empfehlungen der EFK wurden Massnahmen ergriffen. Fünf Empfehlungen konnten im Sinne der EFK als erledigt abgeschlossen werden. Vier wurden nur teilweise oder nicht im erwarteten Sinne erledigt. Details dazu sind im **Anhang 3**.

10 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 26. April 2016 statt. Teilgenommen haben seitens ESTV Adrian Hug, Dirk Lindemann und Norbert Gschwandner, seitens BIT Giovanni Conti und seitens GS-EFD Jörg Gasser.

Die EFK war vertreten durch Michel Huissoud, Oliver Sifrig, Martin Schwaar und Emmanuel Hofmann.

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: Rechtsgrundlagen

Bundesinformatikverordnung (BinfV, SR 172.010.58)

Finanzhaushaltgesetz (FHG, SR 611.0)

Finanzhaushaltverordnung (FHV, SR 611.01)

Finanzkontrollgesetz (FKG, SR 614.0)

IKT-Strategie des Bundes 2012-2015 vom 9. Dezember 2011

Organisationsverordnung vom 17. Februar 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement (OV-EFD, SR 172.215.1)

Verordnung über den Schutz von Informationen des Bundes (Informationsschutzverordnung, ISchV, SR 510.411)

Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 1. Juli 2015



Anhang 2: Abkürzungen, Glossar, Priorisierung der Empfehlungen

Abkürzungen

AFC	Administration fédérale des contributions
AKV	Aufgaben-Kompetenzen-Verantwortung
BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (OFIT)
CDF	Contrôle fédéral des finances (EFK)
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle (CDF)
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FinDel	Finanzdelegation der Räte
IAM	Identity and Access Management (Identitäts- und Zugriffsverwaltung)
ICO	Informatik Controlling
ICT	Information and Communication Technology (Informations- und Kommunikationstechnik)
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISB	Informatiksteuerungsorgan Bund (UPIC)
ISDS	Informations- und Datenschutzkonzept (Bundesstandard)
KPI	Key Performance Indicator (messbare Indikatoren)
MEFAS	Mehrwertsteuer Fachsystem
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (BIT)
PCO-Berichte	Projekt Controlling Berichte
PMO	Project Management Office
QSRM	Qualitätssicherungs- und Risikomanager
Schuban	Schutzbedarfsanalyse
SOA	Serviceorientierte Anwendung
SoD	Segregation of Duty (Gewaltentrennung)
SPOC	Single Point of Contact (Anlaufstelle)
UPIC	Unité de pilotage informatique de la Confédération (ISB)
WTO	World Trade Organisation

Glossar

AFOS	System für die Rückerstattung der Mehrwertsteuer
Ampelstatus grün	Das Projekt ist auf Kurs. Es liegen keine Probleme vor, welche sich negativ auf die Projektziele und den Projekterfolg auswirken. (Quelle: IKT-Beschluss Stufe Bund: A2015-036-B2016-004)
Ampelstatus gelb	Der Status ist problematisch. Die vorliegenden Probleme können jedoch von der Projektorganisation selbst gelöst werden. (Quelle: IKT-Beschluss Stufe Bund: A2015-036-B2016-004)
Ampelstatus rot	Der Status ist problematisch. Die Projektführung ist für die Lösung der Probleme auf die Unterstützung der Stammorganisation angewiesen. (Quelle: IKT-Beschluss Stufe Bund: A2015-036-B2016-004)
Deployment	Softwareverteilung / Auslieferung
Earned Values	Leistungswertmethode
EFIM	Elektronisches Formular und Informationssystem der Mehrwertsteuer
eIAM	Projekt zur Umsetzung eines IAM-Systems für die Steuerverwaltung
Fallback	Rückfallmöglichkeit (vorherigen Zustand wiederherstellen)
Filenet	Produkt der Firma IBM zur Ablage der Geschäftsfälle
Fiscal-IT	IKT-Schlüsselprojekt Fiscal-IT
HERMES	Projektmanagementmethode (Bundesstandard)
HP ALM	Testmanagementwerkzeug der Firma HP (Hewlett Packard)
INSIEME	Erstes Projekt zur Ablösung von STOLIS und MOLIS
JIRA	Anwendung zur Fehlerverwaltung und Problembehandlung
KUBU	Projekt Kundenbuch ESTV
Life-Cycle	Produktelebenszyklus
Mini-Tender	Abrufverfahren von Ressourcen nach einer WTO-Ausschreibung
MOLIS	Alte Anwendung für die Mehrwertsteuer
Oracle	Name eines Datenbanksystems
PAM	Projekt Partnermanagement ESTV
PATCH	Nachbesserung eines Softwarefehlers
MEPE	Projekt Management der externen Prüfungen



Release	Bündelung verschiedener Programme zu einem Einführungspaket
SEI	Anwendung Service Informationsaustausch
Staging	Bereitstellung von Systemen
STOLIS	Alte Anwendung für die direkte Bundessteuer
Support	Beinhaltet den Aufbau der Unterstützungsstrukturen zur Problemlösung und eines Help Desk (SPOC)
TIF Team	Interdisziplinäre Teams
V-Model (im Testing)	Vorgehensmodell zur Softwareentwicklung mit Tests auf vier Ebenen
WSO2	Produktename eines Enterprise Service Bus (Open Source)

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 Recht- 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).

Anhang 3: Follow-up aus der Schlüsselprojektprüfung 2014

Nr	Empfehlung	Umsetzungsstand
1 Prio 1	Die EFK empfiehlt der ESTV Massnahmen zu treffen, mit denen die Abhängigkeit des Programms von der Person des Fachprogrammleiters sowie von externem Know-how verringert werden kann.	Es wurde ein Stellvertreter für den Fachprojektleiter definiert. Die Abhängigkeit von externem Know-how konnte leider dadurch nicht verringert werden. Erledigt
2 Prio 1	Die EFK empfiehlt der ESTV, die AKV für den QSRM im Programmhandbuch aufzunehmen. Sie müssen konkretisiert werden. Die unabhängige und direkte Rapportierung an den Auftraggeber muss gewährleistet werden. Das Risikomanagement muss aufgewertet werden. Für diese wichtige Aufgabe ist eine angemessene Zeit zur Verfügung zu stellen.	Die Empfehlung wurde teilweise umgesetzt. Das Risikomanagement auf der Steuerungsstufe wurde bis dato nicht wie erwartet umgesetzt. Die Rolle des Qualitäts- und Risikomanagers gemäss HERMES auf der Steuerungsstufe des Programms ist nicht mit einer unabhängigen Person besetzt, welche direkt an den Auftraggeber rapportiert. Noch offen (siehe Kapitel 6.3)
3 Prio 1	Die EFK empfiehlt dem QSRM, die Risiken und deren Einstufung laufend zu verifizieren. Das Management der Risikoauswirkungen muss über die Projektgrenzen hinweg erfolgen.	Die Risikoauswirkungen werden auch heute nicht über die Projektgrenzen hinweg analysiert. Noch offen (siehe Kapitel 6.3)
4 Prio 1	Die EFK empfiehlt der ESTV, den eigenen Umbau mit einem professionellen Change-Projekt zu begleiten.	Diese Empfehlung wurde im REORG-Projekt umgesetzt. Erledigt
5 Prio 1	Die EFK empfiehlt der ESTV, die Planung zu verfeinern, die Lieferobjekte kleiner zu definieren und in geringeren Abständen zu planen sowie den kritischen Pfad projektübergreifend abzubilden.	Die Planung wurde verfeinert. Der kritische Pfad wird aber noch immer nicht programmweit ermittelt und gemanaged. Noch offen (siehe Kapitel 6.1)
6 Prio 1	Die EFK empfiehlt der ESTV, die fachliche und technische Abstimmung zwischen den Projekten, also die Spezifikation der Anforderungen an die Schnittstellen, zentral auf Ebene Programm wahrzunehmen. So wie dies beispielsweise im Bereich des Architekturmanagements erfolgt.	Diese Anforderung wurde im Rahmen der Programmreorganisation (Cluster-Bildung) erledigt. Erledigt



Nr	Empfehlung	Umsetzungsstand
7 Prio 1	Die EFK empfiehlt der ESTV, Massnahmen zu prüfen, um die Fluktuation im Programm auf einem tiefen Niveau zu halten und nur bei absoluter Notwendigkeit personelle Änderungen vorzunehmen.	Die Fluktuation ist mittlerweile vernachlässigbar infolge der abgeschlossenen WTO-Beschaffungen. Erledigt
8 Prio 1	Die EFK empfiehlt der ESTV, das Controlling auf die verfeinerte Planung abzustimmen (siehe Empfehlung 5).	Das Controlling ist auf die Granularität der Planung abgestimmt. Erledigt
9 Prio 2	Die EFK empfiehlt der ESTV, zusammen mit dem BIT zu klären, wie die Systemwartung nach 2018 erfolgt, sodass die Investitionen optimal geschützt sind.	Da die Wartung ein Thema ist, welches direkt an das BIT zu adressieren ist, hat die EFK eine weitere Empfehlung formuliert (Empfehlung 4). Noch offen (siehe Kapitel 5.6)