

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Analyse der Sonderbotschaft DaziT

Eidgenössische Zollverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Order address	Schweiz
Bestellnummer	1.16568.606.00213.009
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Analyseziel und -fragen	9
1.3 Analyseumfang und -grundsätze	9
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	9
1.5 Schlussbesprechung	10
2 Diverse Studien legen das Fundament für DazIT	11
2.1 Redesign Fracht	11
2.2 Verbrauchssteuerplattform	11
2.3 Geschäftsprinzipien, IT-Architektur & Roadmap EZV	12
3 Faktoren für eine erfolgreiche Transformation	13
3.1 Modell der Boston Consulting Group	13
3.2 Anregungen EFK.....	13
4 Notiz 1 – Schwerpunkt Governance	16
5 Notiz 2 – Schwerpunkt Mess- und Wiederverwendbarkeit	17
6 Notiz 3 – Schwerpunkt Pendenzen	18
Anhang 1: Rechtsgrundlagen und relevante parlamentarische Vorstösse	20
Anhang 2: Abkürzungen	22
Anhang 3: Glossar	23
Anhang 4: Umsetzungsstand der Empfehlungen aus früheren Prüfungen	24
Anhang 5: Abbildung des Modells der Boston Consulting Group	27

Analyse der Sonderbotschaft DaziT

Eidgenössische Zollverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) analysierte Entwürfe der «Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT)». Sie beurteilte, ob die darin skizzierte Lösung geeignet ist, die gewünschten Ziele der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) zu erreichen.

Der Bundesrat beschloss am 15. Februar 2017 diese Botschaft dem Parlament zur Genehmigung vorzulegen. Damit wird ein Gesamtkredit von 393 Millionen Franken beantragt.

Mit dem Programm DaziT sollen Regulierungskosten gesenkt und Einsparungen von 125 Millionen Franken im Warenverkehr realisiert werden. Des Weiteren sollen Arbeitsabläufe effizienter gestaltet und ein Minderaufwand von 20 Prozent erreicht werden. Die dadurch eingesparten 300 Vollzeitstellen sind für Zoll-Kernaufgaben vorgesehen.

Das Programm DaziT richtet sich auf zukünftige Herausforderungen aus. Es will nicht nur bestehende Anwendungen ersetzen, sondern vor allem eine Wirkung bei der Wirtschaft und den Bürgern erzielen.

Für die Analyse benutzte die EFK ein Modell der Boston Consulting Group (BCG) für erfolgreiche Geschäftstransformationen. Dieses Modell beschreibt sechs voneinander abhängige Imperative für erfolgreiche Programme. An erster Stelle steht dabei die Geschäftsveränderung anstatt einer reinen IT-Systemveränderung. Diese Transformation soll sich an der Wertschöpfung orientieren. Dazu ist es wichtig, dass der richtige Ansatz und die passenden Partner gefunden werden. Weitere Schritte sind eine zweckmässige Governance, aktives Stakeholdermanagement sowie ein schlagkräftiges Team mit einer starken Programmleitung.

Die EFK hat die EZV auf verschiedene Punkte aufmerksam gemacht, die sie in der Botschaft auf der Basis des BCG-Modells noch deutlicher herausheben könnte. Insbesondere die Punkte Governance und Wiederverwendbarkeit von zollübergreifenden Entwicklungen stellen eine Herausforderung dar. Nach der Genehmigung durch das Parlament sind Programm und Projekte gefordert, diese zentralen Erfolgsfaktoren zu berücksichtigen.

Die 16 Anregungen der EFK wurden (mit Ausnahme eines höheren Ressourceneinsatzes zugunsten kürzerer Projektlaufzeiten) von der EZV übernommen. Einige Anregungen müssen noch im Programm DaziT und dessen Projekten verankert werden. In einer zukünftigen IKT-Schlüsselprojektprüfung wird die EFK dies verifizieren und ggf. durch Empfehlungen verstärken.

Die EZV hat mit der gesamtheitlichen Transformation einen radikalen aber aus Sicht der EFK richtigen Weg gewählt.

Analyse du message spécial DaziT

Administration fédérale des douanes

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné les projets du « Message relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (programme DaziT) ». Il a évalué si la solution présentée dans le message permet d'atteindre les objectifs visés par l'Administration fédérale des douanes (AFD).

Le 15 février 2017, le Conseil fédéral a décidé de soumettre ce message au Parlement. Le crédit d'ensemble demandé se monte à 393 millions de francs.

Le programme DaziT vise à réduire les coûts réglementaires et à réaliser des économies de 125 millions de francs dans le trafic des marchandises. Il doit en outre améliorer l'efficacité des processus de travail et abaisser les charges de 20 %. Les 300 postes équivalents plein temps ainsi libérés seront consacrés à des tâches douanières principales.

Le programme DaziT est tourné vers les futurs défis. Il n'entend pas seulement remplacer les applications existantes, mais surtout d'avoir un impact sur l'économie et les citoyens.

Pour son examen, le CDF s'est fondé sur un modèle du Boston Consulting Group (BCG) de transformation réussie des entreprises. Ce modèle décrit six éléments interdépendants qui sont essentiels pour mener à bien ce processus. Il faut commencer par changer l'entreprise au lieu d'intervenir seulement au niveau du système informatique. La transformation doit se concentrer sur la valeur ajoutée. À cet effet, il est important de choisir la bonne approche et les partenaires adéquats. Les prochaines étapes sont une gouvernance appropriée, une gestion active des parties prenantes et une équipe efficace dotée d'une solide direction de programme.

Le CDF a attiré l'attention de l'AFD sur différents points qu'elle pourrait faire ressortir plus clairement dans le message sur la base du modèle du BCG. La gouvernance et la réutilisation d'éléments concernant l'architecture d'entreprise au-delà du domaine stricte de l'AFD constituent notamment un défi. Une fois que le programme et les projets auront été approuvés par le Parlement, ces facteurs déterminants devront être pris en considération.

L'AFD a retenu les seize suggestions formulées par le CDF (à l'exception de l'augmentation des ressources visant à raccourcir la durée des projets). Certaines suggestions doivent encore être intégrées dans le programme DaziT et ses projets. Le CDF vérifiera ceci lors d'un prochain audit concernant les projets informatiques clés, le cas échéant, sous forme de recommandations.

Selon le CDF, en optant pour une transformation globale, l'AFD a choisi une solution radicale mais adéquate.

Texte original en allemand

Analisi del messaggio speciale DaziT

Amministrazione federale delle dogane

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha analizzato i disegni del “Messaggio concernente il finanziamento della modernizzazione e digitalizzazione dell’Amministrazione federale delle dogane (Programma DaziT)”, valutando se la soluzione presentata è adeguata al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati dall’Amministrazione federale delle dogane (AFD).

Il 15 febbraio 2017 il Consiglio federale ha sottoposto il messaggio al Parlamento per approvazione. Il credito complessivo richiesto ammonta a 393 milioni di franchi.

Il programma DaziT permette di ridurre i costi regolamentari e di risparmiare 125 milioni di franchi nel traffico delle merci. Inoltre mira a rendere più efficaci i processi e a raggiungere un minore onere nell’ordine del 20 per cento. I 300 posti a tempo pieno risparmiati sono previsti per l’esecuzione dei compiti principali della dogana.

DaziT si prepara alle sfide future. Non intende sostituire soltanto le applicazioni esistenti, ma vuole ottenere soprattutto un effetto sull’economia e sui cittadini.

Per l’analisi, il CDF si è basato su un modello per trasformazioni aziendali di successo dell’azienda Boston Consulting Group (BCG). Il modello descrive sei criteri imperativi essenziali per programmi di successo e dipendenti tra loro. Il punto più importante è la trasformazione aziendale, e non solo quella puramente informatica. Questa trasformazione deve orientarsi al valore aggiunto. E quindi importante trovare il giusto approccio e i partner adeguati. Altri punti sono una governance mirata, una gestione attiva degli stakeholder nonché un team efficace guidato da una direzione solida.

Il CDF ha fatto notare all’AFD alcuni punti del messaggio che, sulla base del modello BCG, potrebbero essere maggiormente evidenziati. Rappresentano una sfida particolare soprattutto la governance e la riutilizzabilità degli sviluppi dell’architettura aziendale al di là del solo settore dell’AFD. Dopo l’approvazione da parte del Parlamento, nell’ambito del programma e dei progetti si dovrà tenere conto di questi essenziali fattori di successo.

L’AFD ha ripreso i 16 suggerimenti del CDF (ad eccezione dell’impiego delle risorse più elevato a favore di durate più brevi del progetto). Alcuni di questi suggerimenti devono ancora essere inseriti nel programma DaziT e nei relativi progetti. Nel quadro di una successiva verifica del progetto chiave TIC, il CDF esaminerà questi punti rafforzandoli eventualmente con delle raccomandazioni.

Secondo il CDF, con questa trasformazione globale l’AFD ha intrapreso un percorso radicale, ma comunque giusto.

Testo originale in tedesco

Analysis of the DaziT special dispatch

Federal Customs Administration

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) analysed drafts of the "Dispatch on financing the modernisation and digitalisation of the Federal Customs Administration (DaziT programme)". It assessed whether the solution outlined is appropriate to achieve the desired objectives of the Federal Customs Administration (FCA).

On 15 February 2017, the Federal Council decided to submit this dispatch to Parliament for approval. An overall credit of CHF 393 million is thus to be applied for.

The DaziT programme should reduce regulatory costs and generate savings of CHF 125 million in goods traffic. Moreover, workflows are to be made more efficient and expenses are to be reduced by 20%. The 300 FTEs thereby saved are envisaged for customs core tasks.

The DaziT programme is geared to future challenges. Its aim is not only to replace existing applications, but above all to achieve an impact on the economy and the public.

The SFAO used a model of the Boston Consulting Group (BCG) for successful business transformations for the analysis. This model describes six interdependent imperatives for successful programmes. First and foremost is the business change as opposed to a purely IT system change. This transformation should be geared to added value. For this, it is important that the right approach and suitable partners be found. Further steps include appropriate governance, active stakeholder management as well as a competent team with strong programme management.

The SFAO has drawn the FCA's attention to various points which it was able to state even more clearly in the dispatch on the basis of the BCG model. In particular, the points concerning governance and reusability of developments related to enterprise architecture beyond the single field of the FCA present a challenge. After approval by Parliament, the programme and projects are required to take these key success factors into account.

The 16 suggestions from the SFAO have been adopted by the FCA (except for the increased use of resources in favour of shorter project terms). Some suggestions still need to be anchored in the DaziT programme and its projects. The SFAO will verify this in a future key ICT project audit and reinforce it with recommendations if need be.

The FCA has chosen a radical path with the overall transformation, but it is the right path in the opinion of the SFAO.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Die EZV dankt der EFK für die wertvolle Begleitung bei der Erstellung der Botschaft DaziT durch ihre Prüfungen und deren Dokumentation in Form von Management-Notizen. Diese haben es der EZV erlaubt, die Anregungen der EFK fortlaufend in die Erstellung der besonderen Botschaft DaziT einfließen zu lassen sowie gleichzeitig in die Überlegungen zur Programmsteuerung zu integrieren.

Den nicht aufgenommenen Punkt bezüglich Verkürzung der Zeitdauer des Programms haben wir intensiv überprüft und teilen grundsätzlich den Wunsch nach einer Beschleunigung der Umsetzungsdauer. Hingegen erachten wir aufgrund der Erfahrungen anderer Grossvorhaben in der Bundesverwaltung die vorgeschlagene Umsetzungsdauer als realistisch und nicht schon jetzt verkürzbar. Gründe dafür sind die Komplexitätsgrenzen in der Koordination von parallelen Arbeiten innerhalb eines Projekts und über Projektgrenzen hinweg und die in der Bundesverwaltung für die Beschaffung, für die Mittelbewilligung und die fortlaufende Berichterstattung benötigte Zeitdauer. Hingegen werden wir innerhalb der Projekte und Teilprojekt jeweils möglichst kurze Produktions-/Programmierzieldauern anstreben. Erwächst dadurch auch eine Verkürzung der Gesamtprogrammdauer, werden wir dies entsprechend ausweisen und die Planung anpassen.

Den von der EFK angeregten raschen Nutzen für die Wirtschaft werden wir aufgrund der Planung von DaziT und der darin befindlichen technischen und zeitlichen Abhängigkeiten nicht unmittelbar im Rahmen des Programms DaziT umsetzen können. Hingegen werden Wirtschaft und Reisende bereits in kurzer Frist technische Erleichterungen im Vorfeld der Umsetzung von DaziT erfahren. So wird für die Wirtschaft der Ersatz der heute im Einsatz befindlichen Warenbegleitdokumente in Papierform durch elektronische Begleitdokumente im Jahr 2018 umgesetzt. Für Reisende wird zudem eine App die Verzollung und Abrechnung der Schweizer Mehrwertsteuer bei der Einfuhr erleichtern und den Gang zum Schalter oder die Verwendung des Papierformulars der Verzollungsbox überflüssig machen. Diese Digitalisierungselemente sind wichtige Signale an Wirtschaft und Zollkunden auf dem Weg in eine umfassende Digitalisierung der EZV. Sie dienen der EZV und dem BIT zudem dazu, die neuen Prozesse und Arbeitsformen zu testen.

Die von der EFK angeregten, aber noch nicht vollständig umgesetzten Punkte werden im Rahmen des Aufbaus der Programmsteuerung im Jahr 2017 umgesetzt. Ein Kernpunkt daraus wird während der ganzen Umsetzung der wirtschaftliche Ressourceneinsatz und die Erbringung dessen Nachweises sein. Dabei orientiert sich die EZV an der Empfehlung einer unabhängigen Controllingstelle, welche den verwaltungsexternen Blickwinkel sicherstellt.

Wir sind zuversichtlich die für einen Erfolg des Programms DaziT notwendigen Grundlagen gelegt zu haben und werden in diesem Sinne fortlaufend an der Umsetzung und deren Verbesserung arbeiten.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat legte dem Parlament mit Beschluss vom 15. Februar 2017 die «Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT)» (BBl 2017 1719 1807) zur Genehmigung vor. Damit wird ein Gesamtkredit von 393 Millionen Franken, aufgeteilt in acht Verpflichtungskredite, beantragt. So können die Mittel in Etappen entsprechend dem Fortschrittsgrad des Programmes freigegeben werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) beurteilte, ob die in der Botschaft skizzierte Lösung geeignet ist, die gewünschten Ziele der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) zu erreichen. Sie analysierte, ob alle kritischen Erfolgsfaktoren, ein realistisches Bild über Chancen und Risiken sowie die benötigten Ressourcen enthalten sind.

1.2 Analyseziel und -fragen

Das Vorhaben befand sich zum Analysezeitpunkt in Ausarbeitung einer Botschaft zur Finanzierung von DaziT. Deshalb standen folgende Fragen im Vordergrund:

1. Ist die in den Botschaftsentwürfen skizzierte Lösung geeignet, die gewünschten Ziele zu erreichen?
2. Sind in den Botschaftsentwürfen alle kritischen Erfolgsfaktoren enthalten, die bei DaziT berücksichtigt werden müssen?
3. Geben die Botschaftsentwürfe ein umfassendes und realistisches Bild über Chancen und Risiken von DaziT ab?
4. Geben die Botschaftsentwürfe ein realistisches Bild über die benötigten Ressourcen und die heute bestehenden Lücken ab?
5. Sind die Empfehlungen der IKT-Schlüsselprojektprüfungen bei der EZV, welche vor 2016 abgeschlossen wurden, umgesetzt?

1.3 Analyseumfang und -grundsätze

Die Analyse wurde von Alberto Parisi (Revisionsleitung) und Louis Bodenmann vom 13. Juni bis 9. Dezember 2016 durchgeführt. Dazu lagen Entwürfe der Botschaft vom 23. Mai, 12. Juli, 6. September (erste Ämterkonsultation) und 5. Dezember 2016 (zweite Ämterkonsultation) vor.

Zur Erfüllung des Auftrags wurden primär Interviews mit Schlüsselpersonen aus allen Stufen der Projektorganisation geführt, ergänzt durch eine kritische Beurteilung verschiedener Studienergebnisse und der Botschaft.

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.

1.5 Schlussbesprechung

Die Ergebnisse der EFK-Analyse wurden mit drei Notizen an die Geschäftsleitung der EZV kommuniziert (24. August 2016, 8. September 2016, 22. September 2016). Der vorliegende Bericht wurde am 22. Mai 2017 besprochen mit dem Oberzolldirektor, mit der Vizedirektorin (Hauptabteilung Ressourcen), mit dem Chef Interne Revision (alle EZV) und mit der Fachreferentin vom GS-EFD. Die EFK war vertreten durch den Direktor, dem zuständigen Mandatsleiter und dem Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Diverse Studien legen das Fundament für DaziT

Die IKT-Landschaft der EZV umfasst über 400 Applikationen, davon 80 Fachanwendungen. Diese sind über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren ohne durchgängige und einheitliche Architektur- und Technologieprinzipien entstanden. Es besteht eine grosse Heterogenität mit zahlreichen Abhängigkeiten und Schnittstellen. Die Systeme gelangen in den nächsten Jahren zu unterschiedlichen Zeitpunkten ans Ende ihres Lebenszyklus.

Die EZV hat für die Erneuerung ihrer Anwendungslandschaft verschiedene Studien und Abklärungen durchgeführt. Zwei Projekte wurden vom Bundesrat als IKT-Schlüsselprojekte definiert und später wieder von der Liste der IKT-Schlüsselprojekte gestrichen.

Die EFK hat diese ehemaligen IKT-Schlüsselprojekte «Redesign Fracht»¹ und «Verbrauchssteuerplattform (VSP)»² im November 2014 respektive Mai / Juni 2015 geprüft. VSP wurde mit Bundesratsbeschluss vom 14. Oktober 2015 und Redesign Fracht mit Bundesratsbeschluss vom 13. April 2016 von der Liste genommen.

2.1 Redesign Fracht

2010 war geplant NCTS abzulösen und vollständig durch e-dec zu ersetzen. Im Rahmen der Abklärungen liess die EZV die zwei zentralen Fracht-Anwendungen E-dec und NCTS durch eine externe Expertin untersuchen. Die Empfehlung der Expertin war, auf diese Ablösung zu verzichten und den Weg einer nachhaltig orientierten Neugestaltung der Fracht-Anwendungen einzuschlagen.

Die EZV hat deshalb 2013 die «Durchführung der Studie Redesign Fracht» gestartet. Das Ziel war, Klarheit über die aktuelle IKT-Architektur sowie über die wesentlichen mit ihr in Verbindung stehenden Anforderungen zu gewinnen.

Einige Empfehlungen der EFK aus der Prüfung 2014 sind nur noch teilweise relevant und deshalb werden alle als umgesetzt betrachtet. Anhang 4 führt die Details tabellarisch auf.

2.2 Verbrauchssteuerplattform

Die EZV hat 2014 zusammen mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) und der Eidgenössischen Alkoholverwaltung (EAV) das «Programm Verbrauchssteuerplattform» gestartet. Es sollte eine skalierbare und homogene Plattform für alle durch die EZV und EAV erhobenen Verbrauchssteuern und Rückerstattungen gebaut werden. Im Rahmen einer Abklärung und nach Prüfung durch eine externe Expertin wurde das Programm wegen nicht ausreichendem Budget und Ausgestaltungsschwierigkeiten der zukünftigen Prozesse sistiert.

Die Empfehlungen der EFK aus der Prüfung 2015 sind alle umgesetzt. Anhang 4 führt die Details tabellarisch auf.

¹ Die «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Redesign Fracht» (PA 14569) ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

² Die «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes Verbrauchssteuerplattform» (PA 15476) ist auf der Webseite der EFK abrufbar.

2.3 Geschäftsprinzipien, IT-Architektur & Roadmap EZV

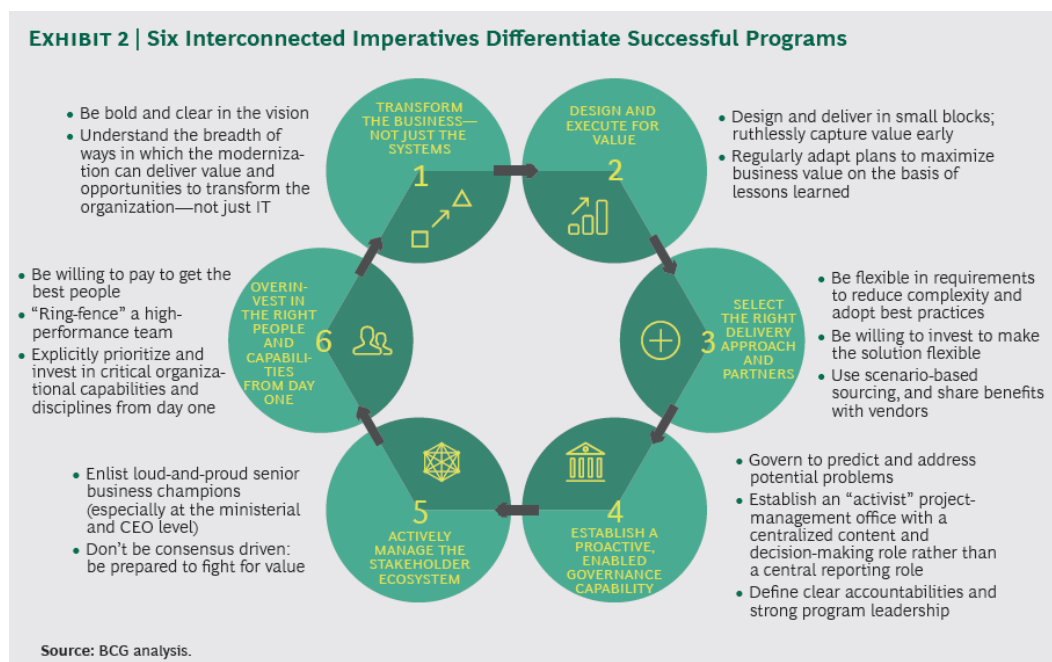
Die bisher erarbeiteten Ergebnisse wurden 2015 an die Studie «Geschäftsprinzipien, IT-Architektur & Roadmap EZV (GAR-EZV)» übergeben. GAR-EZV erarbeitete eine vollständige IKT-Architektur, skizzierte die zukünftige IKT-Architektur sowie eine Basisstrategie und Umsetzungsplanung. Sie legt das Fundament für eine Gesamterneuerung und Modernisierung in breiter, IKT übergreifender Sicht. Damit konnte die Botschaft in der vorliegenden Form ausgearbeitet und das Programm DaziT dem Parlament zur Genehmigung vorgelegt werden.

3 Faktoren für eine erfolgreiche Transformation

3.1 Modell der Boston Consulting Group

Die Botschaft für das Programm DaziT hat die digitale Transformation der EZV als Ziel. Dies beinhaltet die Überprüfung und Vereinfachung der internen und externen Geschäftsprozesse, die Anpassung der Organisationen und die Sicherstellung der passenden IKT-Unterstützung.

Zur Analyse, inwieweit die in den Botschaftsentwürfen skizzierte Lösung die digitale Transformation unterstützen, benutzte die EFK ein Modell der Boston Consulting Group (BCG)³. Anhand der sechs abgebildeten Erfolgsfaktoren beurteilte die EFK inwiefern die DaziT-Botschaftsentwürfe diese berücksichtigt (siehe Anhang 5 für eine grössere Abbildung).



Quelle Abbildung 1: bcg perspectives. How governments can get technology transformations right, S. 5

3.2 Anregungen EFK

Die EFK regte aufgrund der Analyse der Botschaftsentwürfe vom 23. Mai und 12. Juli an, nachstehende Punkte deutlicher herauszuarbeiten. Soweit ihrer Ansicht nach sinnvoll und möglich, übernahm die EZV diese Punkte⁴, ersichtlich aus der nachfolgenden Liste. Die Kapitel vier, fünf und sechs ergänzen und erläutern diese Liste, basierend auf den drei Notizen an die EZV-Geschäftsleitung.

³ How governments can get technology transformations right. Quelle: https://www.bcgperspectives.com/public_sector; Abfrage vom 23. Juni 2016

⁴ Anregung wurde übernommen (✓); teilweise übernommen (○); nicht übernommen (X)

Transform the business not just the systems

- ✓ Die Gesamttransformation stärker in den Vordergrund stellen (IT-Follows-Business);
- ✓ Die Strategie auf zukünftige Herausforderungen ausrichten;
- ✓ Organisationübergreifende Abläufe überarbeiten und aus Geschäftsprozess-Sicht priorisieren (Prozesslandkarte der Zukunft);
- ✓ Die Auswirkungen der Prozesslandkarte der Zukunft auf DaziT validieren;
- ✓ Das Programm und die Projekte so ausrichten, dass flexibel auf Veränderungen im Umfeld reagiert werden kann.

Design and execute for value

- ✓ Die Programm-/Projekt-Organisation verschlanken und vereinfachen;
- Den Kontroll- und Administrationsaufwand auf die Leistungswertmessung fokussieren (Earned-Value-Management muss noch aufgebaut werden);
- Rasche Wirkung in der Wirtschaft anstreben (es ist noch unklar, ob einzelne Etappen Verbesserungen in der Wirtschaft bringen);
- Den strategischen und operativen Nutzen messbar machen (Key-Performance-Indizes);
- Die Kostenübersicht finalisieren und validieren (die EFK hat die Aufwand- und Kostenschätzungen nicht im Detail geprüft, jedoch die Schätzmethode hinterfragt; als zusätzliches Controlling-Element könnte ein Projekt-Monitoring und Benchmarking eingesetzt werden).

Select the right delivery approach and partners

- Den Leistungsbezug klären und Verbindlichkeit für Entwicklungsressourcen schaffen (Leistungsvereinbarungen sind – z. B. mit dem BIT – noch zu erstellen);
- X Den Ressourceneinsatz zugunsten kürzerer Projektlaufzeiten erhöhen (diese Anregung wurde nicht übernommen);
- Verwaltungsübergreifende Themen so konzipieren und realisieren, dass auch andere Departemente und Verwaltungseinheiten darauf aufbauen können (Technologieentscheide stehen noch aus).

Establish a proactive, enabled governance capability

- Ein hohes Mass an Führungsstärke (Leadership) in der Programmführung verankern (notfalls zu Lasten einer Konsensfindung und der Programmadministration);
- Eine aussagekräftige Risk-Map auf Stufe Botschaft erarbeiten und auch die Eintrittswahrscheinlichkeit sowie das Schadensausmass zeigen (letzteres wurde nicht übernommen).

Actively manage the stakeholder ecosystem

Keine Anregung.

Overinvest in the right people and capabilities from day one

- ✓ Die DaziT-Programmleitung mit einer Persönlichkeit besetzen, welche die Erfahrung hat, eine solche Transformation mit entsprechender Durchsetzung und Beharrlichkeit über mehrere Jahre zu führen. Für die Leitung des Programmes wurde in der Zwischenzeit ein neues Geschäftsleitungsmitglied angestellt.

Mit DaziT hat die EZV einen mutigen Weg gewählt, der radikaler ist als eine reine technische Migration. Die Risiken sind durch die organisatorischen Veränderungskomponenten höher, es ergeben sich aber auch Chancen, die Leistungsfähigkeit und Wirkung erheblich zu steigern. Wichtig ist, dass die Einsparungen und der wirtschaftliche Nutzen prioritär bleiben und eine rasche Wirkung bei der Wirtschaft und den Bürgern erzielt werden kann.

Inwieweit die teilweise übernommenen Anregungen im Rahmen des Programmsetups umgesetzt wurden, wird die EFK in einer zukünftigen IKT-Schlüsselprojektprüfung verifizieren. Dies wird dann auch der Zeitpunkt sein, um allfällige Empfehlungen abzugeben.

4 Notiz 1 – Schwerpunkt Governance

DaziT basiert auf Grundlagen, die in vorgängigen Studien, insbesondere der Studie «GAR-EZV» erarbeitet wurden. Die Informatikprozesse der Bundesverwaltung verlangen für Studien einen Wirtschaftlichkeitsnachweis (Kosten, Nutzen und Wirtschaftlichkeit). Die EZV hatte die Kosten für die IKT-Transformation erhoben, den quantifizierbaren Nutzen und damit auch die Wirtschaftlichkeit nur summarisch berechnet. Anstelle eines Wirtschaftlichkeitsnachweises erläutert die Botschaft zum Programm DaziT den Nutzen qualitativ auf strategischer wie operativer Ebene. Der strategische Nutzen umfasst hauptsächlich die vollständige Digitalisierung der Zollprozesse. Damit verbunden ist eine entsprechende Überarbeitung dieser Prozesse im Sinne von Good Governance (gutes Regierungs- und Verwaltungshandeln). Die Botschaft verspricht: «Damit sich der Nutzen aus der Gesamterneuerung der IKT und der Vereinfachung der Zollprozesse umfassend realisieren lässt, wird die EZV organisatorisch neu aufgestellt.» Dies führt dazu, dass operativ «die Abläufe der EZV umfassend überarbeitet und deren Organisation neu ausgerichtet» werden müssen.

Ein wesentliches Ziel für DaziT ist eine markante Senkung von Regulierungskosten. Dies wird schon lange von der Wirtschaft gefordert und durch verschiedene parlamentarische Vorstösse bekräftigt (siehe Anhang 1). Die EZV schätzt das Einsparungspotenzial im Warenverkehr auf 125 Millionen Franken. Verwaltungsintern soll durch effizientere Arbeitsabläufe ein Minderaufwand von 20 Prozent oder 300 Vollzeitstellen möglich sein. Diese Stellen sollen für die Sicherheit an der Grenze, den Schutz der inländischen Wirtschaft, den Gesundheitsschutz sowie für zusätzliche Aufgaben wieder eingesetzt werden. Hingegen wird nicht mit Einsparungen im Betrieb der neuen Anwendungen gerechnet. Die EZV geht davon aus, dass die Betriebskosten mit 58 Millionen Franken jährlich auf dem heutigen Niveau bleiben. Dafür soll aber bedeutend mehr Funktionalität zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung verfügbar sein.

Um nicht nur die einzelnen Programm-/Projektziele, sondern auch den erwarteten Nutzen zu erreichen, ist eine entscheidungsstarke Programmführung notwendig. Die gewählte Programmstruktur erfüllt die Bundesvorgaben. Sie wurde in enger Abstimmung mit dem BIT und unter Einbezug des Informatiksteuerungsorgans des Bundes (ISB) definiert.

Die EFK hat die EZV bei der Analyse der Botschaftsentwürfe darauf aufmerksam gemacht, dass der Modernisierungsansatz nicht IKT-getrieben sein soll. Die EZV hat dies in der zur Genehmigung vorliegenden Botschaft übernommen. Sie stellt mit strategischen Eckpfeilern die Geschäftsstrategie der EZV ins Zentrum und will die Umsetzung von DaziT darauf ausrichten.

Die Programmsteuerung ist konform mit den Standards HERMES für Programme und Projekte in der Bundesverwaltung. Sie definiert den Oberzolldirektor als Auftraggeber und damit Hauptverantwortlichen für den Erfolg dieses Grossvorhabens. Die EFK hat die EZV darauf aufmerksam gemacht, dass baldmöglichst eine führungsstarke Persönlichkeit für die Programmleitung benannt werden soll. Dies ist in der Zwischenzeit geschehen, ein neues Geschäftsleitungsmitglied wurde dafür angestellt. Ihm obliegt es, die notwendige operative Umsetzung in die Wege zu leiten, um die weiteren Erfolgsfaktoren zu realisieren.

5 Notiz 2 – Schwerpunkt Mess- und Wiederverwendbarkeit

Die Erreichung von Erfolgsfaktoren, Zielen und Leistungserbringung sollte messbar sein. Dafür sind ein Abgleich zwischen Good Governance und DaziT, validierte Gesamtkosten sowie ein stringentes Lieferanten- und Risikomanagement nötig.

Einige der Themenbereiche, welche die EZV im Rahmen von DaziT bearbeiten will, sind auch für andere Departemente und Verwaltungseinheiten relevant. Der Handlungsbedarf bei der EZV ist gross. Es besteht das Risiko, dass DaziT sich verzögert, falls eine departementsübergreifende Konsolidierung und Vernehmlassung gefordert wäre.

Die EFK ist der Ansicht, dass die Entwicklung der Elemente der Unternehmensarchitektur von der EZV so voranzutreiben ist, dass ein späterer Ausbau und eine Wiederverwendbarkeit wichtiger Elemente möglich sind. Hierunter versteht sie beispielsweise Lösungen auf Stufe Bund für die Kunden/Partnerverwaltung, Workflow- und Dokumentenmanagement, Serviceorientierung aber auch das ePortal.

Das ISB und das Generalsekretariat (GS-EFD) sollen sich aktiv in diese Projekte einbringen. Sie sollen sicherstellen, dass die EZV ihre Lösungen mit bestehenden Bausteinen abgleicht und diese später in anderen Departementen eingesetzt werden können. Eine rasche Wirkung von DaziT darf jedoch nicht zu Lasten von departementsübergreifenden Konsolidierungsaktionen verzögert werden.

Die EFK ist der Ansicht, dass die geplante Umsetzung in der vorliegenden Botschaft diesen Elementen Rechnung trägt. Die konkrete Gestaltung muss allerdings noch in Rahmen des Programm- und Projektsetups erfolgen.

6 Notiz 3 – Schwerpunkt Pendenzen

Der Entwurf der Botschaft vom 12. Juli 2016 umfasste fünf Programme, sieben Module, 27 Freigabe-Etappen und über 60 Projekte. Gemäss Hinweis der EFK konnte die EZV die Komplexität reduzieren; die zur Genehmigung vorliegende Botschaft definiert nun ein Programm, sieben Projekte und vier Freigabebetranchen. Mit der Genehmigung des Gesamtkredites gibt das Parlament auch die erste Tranche, den Aufbau von Grundlagen und die Optimierung im Warenverkehr frei. Die folgenden drei Tranchen sollen durch «den Bundesrat in Abstimmung mit dem Programmfortschritt freigegeben werden».

Für jedes Projekt (A bis G) wird ein Verpflichtungskredit beantragt. Der achte Verpflichtungskredit ist als Reserve vorgesehen.

Tabelle 10: Übersicht Verpflichtungskredite

	Reserven DaziT	Steuerung & Transformation (A)	Projekt B IKT-Grundlagen	Projekt C Portal & Kunden	Projekt D Redesign Fracht	Projekt E Redesign Abgaben	Projekt F Shared Services	Projekt G Kontrolle & Befund	Total
Gesamtkredit DaziT	31,7	33,5	68,9	43,5	66,1	57,7	62	29,6	393

Quelle Abbildung 2: Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT)

Die EFK ist der Meinung, dass insbesondere nachstehende Punkte im Rahmen des Programm- und Projektsetups noch verstärkt behandelt werden sollen.

So sollten die Freigaben ihrer Ansicht nach an Resultate geknüpft werden, denen ein messbarer Nutzen zugrunde liegt. Die Verwendung von Reserven sollte durch den Auftraggeber erst freigegeben werden, wenn fachliche und sachliche Argumente vorliegen. Dazu ist eine straffe finanzielle Programmführung mit Frühwarnindikation essenziell und noch aufzubauen.

Die Bezeichnung des Programms als ein einziges IKT-Schlüsselprojekt führt dazu, dass die entsprechenden Vorgaben erfüllt werden müssen. Eine grosse Herausforderung sieht die EFK dabei im Aufbau einer aussagekräftigen Leistungswertmessung, um die Anforderungen an die Kostentransparenz zu erfüllen. Ergänzend kann zum Beispiel auch ein Projekt-Monitoring und Benchmarking eingesetzt werden. Wichtig ist, dass aussagekräftige Key-Performance-Indizes definiert werden, welche eine realistische Messung des Realisierungsfortschritts ermöglichen.

Ebenso ist ein griffiges Risiko- und Qualitätsmanagement auf Programmstufe zu etablieren, welches auch Schadensausmass und Eintrittswahrscheinlichkeit beziffert. Diese beiden Elemente sind in der Botschaft nicht ausgeführt.

Die Abhängigkeit vom BIT ist erheblich und die Programmleiterin ist gefordert, die notwendigen Verpflichtungen verbindlich zu verlangen. Im Sinne eines konsequenten Lieferantemanagements ist dabei auch zu definieren, wie Leistungen Dritter gesteuert werden. Dies bezieht sich auf Personalkapazität und Methodenkompetenz sowie auf die zu wählende Technologie. Neue Technologien befähigen zukünftige Geschäftsmodelle. Die Transformation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung wird durch diese ermöglicht. Das Modell von Boston Consulting skizziert dafür die sechs zentralen Erfolgsfaktoren. Die vorliegende Botschaft für das Programm DaziT ermöglicht deren Berücksichtigung. Die konkrete Umsetzung im Programm- und Projektsetup muss darauf aufbauen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen und relevante parlamentarische Vorstösse

Rechtstexte

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 2016–2019 vom 4. Dezember 2015

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

Wichtigste parlamentarische Vorstösse

Abzuschreiben

10.3949 – Kostengünstige und unbürokratische Abwicklung von Zollverfahren auch für KMU

13.4142 – Massive Kosteneinsparungen für die Wirtschaft dank elektronischer Zollprozesse

14.3011 – Kostenreduktion dank elektronischen Zollverfahrens

14.3012 – Kostenreduktion dank Flexibilität beim Grenzübertritt

Weitere relevante Vorstösse

14.3014 – Erleichterung der Zollabfertigung und Förderung von Parallelimporten dank Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises

14.3015 – Vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren, System von Dänemark

15.1018 – Abbau von Regulierungskosten. Einfache Berichtigung der Zollanmeldung gemäss Artikel 34 Absatz 3 des Zollgesetzes

15.3119 – Abbau von Regulierungskosten. IT-Offensive der Eidgenössischen Zollverwaltung forcieren

15.3901 – Steigerung der Produktivität und Wirkung der Eidgenössischen Zollverwaltung und der Grenzschutz

15.4007 – Implementierung des Abfertigungsverfahrens Transito auch am Grenzübergang Chiasso-Brogeda

16.3437 – Mehr Aufwand für Unternehmen durch die Oberzolldirektion?

16.4016 – Digitalisierung. Wo steht die Vereinfachung der Verzollungsverfahren bei der Einfuhr, beim Transit und bei der Ausfuhr von Waren?

16.4050 – Digitalisierung des Schweizer Zollwesens. Reduktion des administrativen Aufwands

16.3876 – Kosten des E-SchKG bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung und der Eidgenössischen Zollverwaltung

Botschaften

17.021 – Modernisierung und Digitalisierung der EZV (Programm DaziT). Finanzierung

Anhang 2: Abkürzungen

BCG	Boston Consulting Group
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
EAV	Eidgenössische Alkoholverwaltung
E-dec	Frachtanwendung zur elektronischen Abfertigung von Ein- und Ausfuhrprozessen
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
GAR-EZV	Geschäftsprinzipien, IT-Architektur & Roadmap EZV
GS-EFD	Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
NCTS	Neues Computerisiertes Transit System Computergestütztes Zollsystem zur Abwicklung von internationalem Transit
VSP	Verbrauchssteuerplattform

Anhang 3: Glossar

DaziT	DaziT setzt sich zusammen aus «dazi», rätoromanisch für Zoll, und «T» für Transformation der IKT.
HERMES	eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.

Anhang 4: Umsetzungsstand der Empfehlungen aus früheren Prüfungen

Nachstehende Tabellen zeigen den Umsetzungsstand der Empfehlungen zu den ehemaligen IKT-Schlüsselprojekten «Redesign Fracht» und «Verbrauchssteuerplattform (VSP)».

Nr.	Empfehlung	Umsetzungsstand
1	Die EFK empfiehlt der EZV, Abklärungen für eine Gesamterneuerung der Anwendungslandschaft in der aktuellen Studienphase zu berücksichtigen und dabei auch auf die Erkenntnisse bereits durchgeführter Studien (Forrester Research 2010, Spitfire 2012) einzugehen.	Status: umgesetzt (soweit möglich)
2	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.	Status: umgesetzt (ist in der Botschaft verankert)
3	Die EFK empfiehlt der EZV, die Kosten-, Nutzen- und Wirtschaftlichkeitsberechnung auf der Basis von belastbaren Kosten- und Nutzenschätzungen zu erstellen.	Status: umgesetzt (soweit möglich)
4	Die EFK empfiehlt der EZV, im Rahmen des Nachweises von Kosten, Nutzen und Wirtschaftlichkeit zusätzlich eine Zweitmeinung einzuholen und sich nicht ausschliesslich auf bundesinternen Schätzungen abzustützen.	Status: umgesetzt (soweit möglich)
5	Die EFK empfiehlt der EZV, die Vorgaben von HERMES und der Weisung des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte an die Projektorganisation für die folgende Projektinitialisierungsphase umzusetzen.	Status: umgesetzt (ist in der Botschaft verankert)
6	Die EFK empfiehlt der EZV, die Studie mit einem Studiencontrolling (SCO) Bericht anstelle eines Projektcontrolling (PCO) Berichtes abzuschliessen und die erarbeiteten Studienergebnisse in den entsprechenden HERMES Phasen fortzuschreiben.	Status: umgesetzt (soweit möglich)

7	Die EFK empfiehlt der EZV, ein griffiges Risikomanagement für die Umsetzung bereits in der Projektinitialisierungsphase zu etablieren und dabei insbesondere die Vorgaben der Weisung des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte umzusetzen.	Status: umgesetzt (ist in der Botschaft verankert)
8	Die EFK empfiehlt der EZV, die mit dem Informatikcontrolling beauftragte Stelle für die Prüfung der Studie auf Vollständigkeit und formale Richtigkeit einzubeziehen.	Status: umgesetzt
9	Die EFK empfiehlt der EZV, ein umfassendes Qualitätsmanagement für die Umsetzung bereits in der Projektinitialisierungsphase zu etablieren und dabei insbesondere die Vorgaben der Weisung des Bundesrates für IKT-Schlüsselprojekte umzusetzen.	Status: umgesetzt (ist in der Botschaft verankert)

Tabelle 1: Prüfung des ehemaligen IKT-Schlüsselprojekts «Redesign Fracht»

Nr.	Empfehlung	Umsetzungsstand
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.	Status: umgesetzt
2	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.	Status: umgesetzt
3	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.	Status: umgesetzt (ist in der Botschaft verankert)

4	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).	Status: umgesetzt
5	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.	Status: umgesetzt
6	Die EFK empfiehlt der EZV, im Rahmen der Buchführung die Werthaltigkeit der aktivierten Eigenleistungen für VSP zu prüfen und gegebenenfalls aktivierte Beträge per Jahresabschluss 2015 abzuschreiben.	Status: umgesetzt
7	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.	Status: umgesetzt

Tabelle 2: Prüfung des ehemaligen IKT-Schlüsselprojekts «Verbrauchssteuerplattform»

Anhang 5: Abbildung des Modells der Boston Consulting Group

