

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



Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT

Eidgenössische Zollverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20287.606.00211
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering 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)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze.....	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	14
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	15
1.5 Schlussbesprechung	15
2 Generelle Situation	16
3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament: Verlässlichkeit der Ergebnisbeurteilung ist zu untermauern	18
4 Vereinfachungen und Abbau von administrativen Aufwänden bei den nichtzollrechtlichen Erlassen	20
4.1 Der Zeitpunkt und die Höhe des zu erreichenden Nutzens sind noch nicht klar	20
4.2 Wirksame Rechtsetzungsprojekte sind entscheidend für die Digitalisierung in der Bundesverwaltung.....	23
5 Steuerung des Programms DaziT.....	26
5.1 Fortschritt und Nutzenmanagement nach wie vor in Arbeit.....	26
5.2 Die Geschäftsprozesse benötigen im agilen Vorgehen eine enge Qualitätssicherung	26
5.3 Die Kommunikationsinstrumente sollten besser genutzt werden.....	28
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	30
Anhang 2: Abkürzungen.....	31
Anhang 3: Glossar	33
Anhang 4: Umfrage NZE	35
Anhang 5: Empfehlungscontrolling.....	49

Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT

Eidgenössische Zollverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Mit dem Programm DaziT vereinfacht die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) bis Ende 2026 den Geschäftsverkehr mit den Bürgern und Unternehmen grundlegend. Für die Geschäftspartner will die EZV eine jährliche Entlastung von rund 125 Millionen Franken realisieren. In der Verwaltung sollen die Optimierungen den Abbau und die Verschiebung von mindestens 300 administrativen Stellen in den Kontrollbereich ermöglichen und die IT-Betriebskosten um 20 Prozent reduzieren. Die Gesamtkosten für das Programm haben sich seit der letzten Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) um 38,5 Millionen Franken auf insgesamt 465,3 Millionen erhöht. Die Mehrkosten begründen sich durch zusätzliche interne Personalaufwände.

Das IKT-Schlüsselprojekt DaziT wurde bereits zweimal geprüft.¹ In der dritten Prüfung legte die EFK den Fokus auf die durchgängige Digitalisierung und insbesondere auf die Bundespartner der EZV. Die grossen Herausforderungen liegen bei den rechtlichen Grundlagen. Zum einen ist es anspruchsvoll, diese rechtzeitig zur Verfügung zu stellen. Zum anderen stellen sich Fragen, wie sie auszugestalten sind, um eine maximale Digitalisierung zu ermöglichen. Ein weiterer Prüfungsschwerpunkt war die Programmsteuerung. In diesem Bereich waren die Aufbauarbeiten noch immer im Gange.

Wie die Nutzenziele erreicht werden, bleibt unklar und damit auch die Fortschrittbeurteilung

Seit der letzten EFK-Prüfung hat die EZV weitere Fortschritte in ihrer Neuausrichtung auf agile Planungs- und Umsetzungsmethoden gemacht. 2020 lag der Schwerpunkt auf der Portfolioplanung und -steuerung, welche die EZV neu ausrichtet. Parallel dazu hat sie weiter an ihren Instrumenten zur Messung des Programmfortschritts und des Nutzens gearbeitet. Nach rund einem Drittel der Laufzeit waren diese Arbeiten noch nicht abgeschlossen. Eine objektive Beurteilung des gemachten Fortschritts und des erreichten Nutzens ist deshalb noch nicht möglich.

Ein Erfolg ist, dass die Abgabe- und Steuerpflichtigen bereits verschiedene neue DaziT-Anwendungen (u. a. Biera, Activ) nutzen können. Damit vereinfacht sich die Interaktion mit der EZV. Die nachgelagerte Weiterverarbeitung hingegen erfolgt noch in den bestehenden Prozessen und IT-Anwendungen. Die Herausforderung ist nun, diese Bereiche mit den neuen Kernprozessen des künftigen Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) zu gestalten. Diese Arbeiten stehen erst am Anfang.

Anpassung der Rechtgrundlagen als erfolgskritisches Element für die durchgängige Digitalisierung

Die EZV ist für ihre Effizienz- und Effektivitätssteigerung auf einen hohen Automatisierungsgrad und die flexiblere Nutzung von Daten angewiesen. Das Gleiche gilt für die Aufgaben, welche die EZV mit den nichtzollrechtlichen Erlassen (NZE) zusammen mit rund 26 Partnern

¹ «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT» (PA 18320 sowie PA 19399), beide sind auf der Webseite der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

sicherstellt. Das Parlament hat den Bundesrat entsprechend beauftragt, den Nutzen der Digitalisierung auch hier maximal auszuschöpfen.² Dieser hat den Postulatsbericht am 13. September 2019 gutgeheissen.

Der erforderlichen Flexibilität in der Datennutzung stehen datenschutzrechtliche Aspekte gegenüber. Diese Vorgaben können nicht allein durch Effizienzüberlegungen umgangen werden. Mit der Vernehmlassung zum neuen BAZG-Vollzugaufgabengesetz (BAZG-VG) hat die EZV versucht, den Spagat zwischen den verschiedenen Ansprüchen zu machen. Mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) und dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) blieben jedoch zentrale Punkte offen. Die Differenzen müssen nun im Rahmen der Auswertungen der nächsten Schritte hin zum BAZG-VG geklärt werden. Damit verzögert sich die nachfolgende Erarbeitung der Verordnungen und das Risiko für Verzögerungen im Zeitplan von DaziT steigt erheblich.

Der Umgang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen kann die Bundesverwaltung künftig in ihren Digitalisierungsbestrebungen vermehrt vor eine Herausforderung stellen. Bei Digitalisierungsvorhaben müssen sich die Fachämter zum Beispiel bewusst sein, dass rechtliche Rahmenbedingungen angepasst werden müssen. Wenn bei agilen Herangehensweisen die verwendeten Daten und die Verarbeitungszwecke nicht von Anfang an feststehen, können sich daraus Herausforderungen in Bezug auf das Legalitätsprinzip ergeben. Leitlinien für die Unterstützung von Vorhaben sind seitens BJ zwar vorhanden, jedoch nicht spezifisch auf agile Ansätze ausgerichtet. Das BJ sollte deshalb zusammen mit dem Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei seinen bestehenden Leitfaden überarbeiten. Dieser muss den Aufbau der Rechtsgrundlagen regeln, um eine zeitnahe und flexible Ausgestaltung für die Digitalisierungsvorhaben zu ermöglichen. Damit liesse sich insbesondere auch vermeiden, dass andere Digitalisierungsvorhaben des Bundes mit gleichen Schwierigkeiten wie DaziT zu kämpfen haben werden.

Vorhandene Steuerinstrumente besser nutzen

Die Geschäftsfähigkeit der EZV wird künftig noch stärker von den verschiedenen IKT-Systemen abhängig sein. Die Systeme können sich mit der agilen Weiterentwicklung sehr schnell verändern. Dabei ist sicherzustellen, dass Massnahmen in den Bereichen der IKT-Sicherheit, des Internen Kontrollsystems und des Business Continuity Managements definiert und nicht übersteuert werden. Dies kann zum Beispiel durch geeignete Testfälle in einem automatisierten Testmanagement im Entwicklungs- und Abnahmeprozess geschehen.

² Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse durch die Eidgenössische Zollverwaltung. Wer steuert, wie werden die Prioritäten gesetzt? Bericht in Erfüllung des Postulates 17.3361, Finanzkommission NR, vom 18. Mai 2017

Audit du projet informatique clé DaziT

Administration fédérale des douanes

L'essentiel en bref

Avec le programme DaziT, l'Administration fédérale des douanes (AFD) simplifiera considérablement ses relations d'affaires avec les citoyens et les entreprises d'ici à la fin de 2026. Pour les partenaires commerciaux, l'AFD souhaite obtenir un allègement annuel de près de 125 millions de francs. Dans l'administration, les optimisations devraient permettre de supprimer et de déplacer au moins 300 postes administratifs dans le domaine du contrôle et de réduire de 20 % les coûts d'exploitation informatique. Depuis le dernier audit du Contrôle fédéral des finances (CDF), les coûts totaux du programme ont augmenté de 38,5 millions de francs pour atteindre un total de 465,3 millions. Les surcoûts s'expliquent par des charges de personnel internes supplémentaires.

Le projet informatique clé DaziT a déjà été audité à deux reprises¹. Lors du troisième audit, le CDF a mis l'accent sur la numérisation intégrale et en particulier sur les partenaires fédéraux de l'AFD. Les principaux défis se situent au niveau des bases juridiques. D'une part, il est compliqué de les mettre à disposition à temps. D'autre part, des questions se posent sur la manière de les concevoir pour permettre une numérisation maximale. Une autre priorité de l'audit a porté sur le pilotage du programme. Dans ce domaine, les travaux de mise en place sont encore en cours.

La manière dont les avantages recherchés seront atteints reste floue et, par conséquent, l'évaluation des progrès aussi

Depuis le dernier audit du CDF, l'AFD a continué à progresser dans sa réorientation vers des méthodes de planification et de mise en œuvre agiles. En 2020, l'accent a porté sur la planification et le pilotage du portefeuille, que l'AFD est en train de réorienter. En parallèle, elle a continué à travailler sur ses instruments de mesure d'avancement du programme et de son utilité. Ces travaux n'étaient pas encore achevés après environ un tiers de la période. C'est pourquoi il n'est pas encore possible d'évaluer objectivement les progrès réalisés et les avantages obtenus.

Un succès tient à ce que les contribuables peuvent déjà utiliser plusieurs nouvelles applications DaziT (notamment BierA, Activ), ce qui simplifie l'interaction avec l'AFD. En revanche, le traitement en aval se fait encore selon les processus et applications informatiques existants. Le défi consiste désormais à aménager ces domaines avec les nouveaux processus principaux du futur Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). Ces travaux ne font que commencer.

Adaptation des bases juridiques, un élément critique pour le succès de la numérisation intégrale

Pour accroître son efficacité et son efficience, l'AFD est dépendant d'un degré d'automatisation élevé et d'une utilisation plus flexible des données. Il en va de même pour les tâches que l'AFD assure au titre d'actes législatifs autres que douaniers en collaboration avec

¹ « Audit du projet informatique clé DaziT » (PA 18320 ainsi que PA 19399), disponibles tous les deux sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

quelque 26 partenaires. Par conséquent, le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'exploiter là aussi au maximum les avantages du numérique². Celui-ci a adopté le rapport en réponse au postulat le 13 septembre 2019.

La flexibilité nécessaire dans l'utilisation des données se heurte à des aspects liés à la protection des données. Ces contraintes ne peuvent être contournées uniquement par des considérations d'efficacité. Avec la consultation relative à la nouvelle loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF (LE-OFDF), l'AFD a essayé de faire le grand écart entre les diverses exigences. Des points essentiels sont toutefois restés en suspens avec l'Office fédéral de la justice (OFJ) et le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). Les divergences doivent être éliminées dans le cadre de l'analyse des prochaines étapes menant à la LE-OFDF. Cela retarde l'élaboration ultérieure des ordonnances et accroît considérablement le risque de retards dans le calendrier du projet DaziT.

L'application des conditions-cadres légales peut constituer un défi de plus en plus important pour l'administration fédérale dans ses efforts de numérisation. Ainsi, dans le cas de projets de numérisation, les offices spécialisés doivent être conscients que les conditions-cadres légales doivent être adaptées. Si les données utilisées et les buts de traitement ne sont pas déterminés d'entrée de jeu lors d'approches agiles, cela peut poser des problèmes quant au principe de légalité. Il est vrai que l'OFJ a élaboré des lignes directrices pour le soutien de projets, mais celles-ci ne sont pas spécifiquement axées sur les approches agiles. C'est pourquoi l'OFJ devrait réviser ses lignes directrices existantes, de concert avec le domaine Transformation numérique et gouvernance de l'informatique de la Chancellerie fédérale. Ces lignes directrices doivent régler la mise en place des bases juridiques pour permettre une organisation des projets de numérisation rapide et flexible. Cela permettrait en particulier d'éviter que d'autres projets de numérisation de la Confédération rencontrent les mêmes difficultés que DaziT.

Mieux utiliser les instruments de pilotage existants

À l'avenir, la capacité d'agir de l'AFD sera encore plus dépendante des différents systèmes informatiques. Ces systèmes peuvent évoluer très vite grâce au développement agile. Dans ce contexte, il convient de s'assurer que les mesures dans les domaines de la sécurité informatique, du système de contrôle interne et de la gestion de la continuité des affaires soient définies et pas réglementées à l'excès. Cet objectif peut être atteint par exemple avec des tests appropriés dans un cadre de gestion automatisée lors du processus de développement et de validation.

Texte original en allemand

² Exécution d'actes législatifs autres que douaniers par l'Administration fédérale des douanes. Pilotage et définition des priorités. Rapport en réponse au postulat 17.3361, Commission des finances CN, du 18 mai 2017.

Verifica del progetto chiave TIC DaziT

Amministrazione federale delle dogane

L'essenziale in breve

Con il programma DaziT l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) intende semplificare radicalmente le proprie operazioni con i cittadini e le imprese entro il 2026. Inoltre, per i partner commerciali intende realizzare uno sgravio annuale di circa 125 milioni di franchi. Nell'amministrazione, le ottimizzazioni mirano a tagliare e trasferire almeno 300 posti dall'ambito amministrativo a quello del controllo e a ridurre del 20 per cento i costi di esercizio nel settore IT. Dall'ultima verifica del Controllo federale delle finanze (CDF), i costi complessivi del programma sono aumentati di 38,5 milioni di franchi, raggiungendo un importo totale di 465,3 milioni di franchi. L'aumento dei costi è dovuto a spese supplementari per il personale interno.

Il progetto chiave TIC DaziT è già stato sottoposto a due verifiche¹. Nella terza verifica, il CDF si è concentrato sulla digitalizzazione integrale e in particolare sui partner federali dell'AFD. Le difficoltà maggiori si riscontrano nell'ambito delle basi legali. Da un lato è complicato metterle a disposizione in tempi rapidi, dall'altro ci si chiede come concepirle al fine di consentire la massima digitalizzazione. Un altro punto centrale della verifica riguardava il controllo del programma. In questo contesto i lavori di realizzazione sono ancora in corso.

Le modalità di raggiungimento degli obiettivi rimangono poco chiare e quindi anche la valutazione dei progressi

Dall'ultima verifica del CDF, l'AFD ha compiuto ulteriori progressi in merito al suo riorientamento verso metodi di pianificazione e attuazione agili. Nel 2020 l'accento è stato posto sulla pianificazione e sul controllo del portafoglio, che l'AFD sta riorientando. Al contempo, l'AFD ha continuato a lavorare sui suoi strumenti finalizzati a misurare i progressi e l'utilità del programma. Un terzo della durata del programma è ormai trascorsa e questi lavori non sono ancora stati ultimati. Per questa ragione non è ancora possibile valutare in modo obiettivo i progressi fatti e i benefici ottenuti finora.

Un aspetto positivo è che i contribuenti utilizzano già diverse nuove applicazioni DaziT (Biera, Activ ecc.), il che agevola l'interazione con l'AFD. Il trattamento a posteriori, invece, viene effettuato ancora tramite i processi e le applicazioni informatiche esistenti. La sfida consiste ora nell'organizzare tali ambiti con i nuovi processi principali del futuro Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC). Qui i lavori sono ancora all'inizio.

Adeguamento delle basi legali: un elemento decisivo per la digitalizzazione integrale

Per incrementare la sua efficienza e la sua efficacia, l'AFD necessita di un grado di automazione elevato e di un utilizzo più flessibile dei dati. Lo stesso vale per i compiti che l'AFD adempie in collaborazione con circa 26 partner tramite i disposti di natura non doganale. Il

¹ «Progetto chiave TIC DaziT» (n. della verifica 18320 e 19399) I rapporti di verifica sono disponibili sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

Parlamento ha quindi incaricato il Consiglio federale di sfruttare al massimo anche in questo caso i vantaggi della digitalizzazione.² Quest'ultimo ha adottato il rapporto in adempimento del postulato nella seduta del 13 settembre 2019.

Gli aspetti giuridici legati alla protezione dei dati si contrappongono alla flessibilità richiesta nell'utilizzo degli stessi. Non è possibile sottrarsi a questi vincoli per considerazioni di mera efficienza. Con la consultazione sulla nuova legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC (LE-UDSC), l'AFD ha cercato di bilanciare le varie esigenze. Tuttavia, alcuni punti nodali devono essere sciolti con l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e con l'incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza. Le divergenze vanno chiarite nel quadro dell'esame delle prossime tappe verso l'adozione della LE-UDSC. Ne consegue che la successiva elaborazione delle ordinanze subirà ritardi e che aumenterà in modo considerevole il rischio di differimenti nella tempistica del programma DaziT.

Il trattamento delle condizioni quadro legali potrebbe in futuro rendere più difficile l'attuazione dei processi di digitalizzazione auspicati dall'Amministrazione federale. Nel caso dei progetti di digitalizzazione, ad esempio, gli uffici specializzati devono sapere che le condizioni quadro legali devono essere adeguate. Negli approcci agili, se i dati utilizzati e gli obiettivi dell'elaborazione non sono noti fin dall'inizio, il principio di legalità rischia di essere compromesso. È vero che l'UFG ha messo a disposizione linee guida a sostegno di progetti, ma queste non vertono specificamente sugli approcci agili. L'UFG dovrebbe quindi rielaborare le direttive insieme al settore Trasformazione digitale e governance delle TIC della Cancelleria federale. Questo settore deve disciplinare la struttura delle basi legali per permettere una gestione dei progetti di digitalizzazione veloce e flessibile. Ciò consentirebbe altresì di evitare che altri progetti di digitalizzazione della Confederazione presentino le stesse difficoltà riscontrate nel programma DaziT.

Migliore utilizzo degli strumenti di gestione esistenti

In futuro, la capacità operativa dell'AFC dipenderà sempre più dai diversi sistemi TIC, che possono evolvere molto rapidamente con l'ulteriore sviluppo delle metodologie agili. Occorre garantire che le misure attinenti alla sicurezza TIC, al sistema di controllo interno e alla gestione della continuità operativa siano definite e che continuino a essere rispettate. Tale obiettivo può essere conseguito, ad esempio, eseguendo test appropriati nel quadro di una gestione automatizzata dei test durante le fasi di sviluppo e collaudo.

Testo originale in tedesco

² Rapporto in adempimento del postulato 17.3361 «Esecuzione di disposti di natura non doganale da parte dell'Amministrazione federale delle dogane. Gestione e definizione delle priorità», depositato della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale il 18 maggio 2017.

Audit of the key ICT project DaziT

Federal Customs Administration

Key facts

Through its DaziT programme, the Federal Customs Administration (FCA) will have fundamentally simplified business transactions with citizens and companies by the end of 2026. The FCA wants to reduce the annual burden on business partners by around CHF 125 million. Within the administration, the optimisations should enable at least 300 administrative positions to be cut and shifted to the control area, and IT operating costs to be reduced by 20%. The total costs for the programme have increased by CHF 38.5 million to CHF 465.3 million since the last audit by the Swiss Federal Audit Office (SFAO). These additional costs are due to additional internal personnel expenses.

The key ICT project DaziT has already been audited twice.¹ In the third audit, the SFAO focused on end-to-end digitalisation and in particular on the FCA's federal partners. The major challenges lie in the legal framework. On the one hand, there is the challenge of ensuring that this is available in good time. On the other hand, questions arise as to how legislation is to be shaped in order to enable maximum digitalisation. Another focus of the audit was programme management. In this area, the set-up work was still ongoing.

How the targets for benefits will be achieved remains unclear, as does the assessment of progress

Since the last SFAO audit, the FCA has made further progress in its reorientation towards agile planning and implementation methods. In 2020, the focus was on portfolio planning and management, which the FCA is reorienting. In parallel, it continued to work on its tools for measuring programme progress and benefits. About a third of the way through the project, this work was not yet complete. An objective assessment of the progress made and the benefits achieved was therefore not yet possible.

One success is that the tax and duty payers can already use various new DaziT applications (including BierA, Activ). As a result, interaction with the FCA has been simplified. Downstream processing, on the other hand, still takes place in the existing processes and IT applications. The challenge now is to design these areas with the new core processes of the future Federal Office for Customs and Border Security (FOCBS). This work is only just beginning.

Adapting the legal framework as a critical element for the success of end-to-end digitalisation

The FCA depends on a high degree of automation and the more flexible use of data in order to increase its efficiency and effectiveness. The same applies to the tasks that the FCA carries out via the non-customs legislative instruments together with around 26 partners. Parliament accordingly instructed the Federal Council to exploit the benefits of digitalisation to the full in this area as well.² The Federal Council approved the postulate report on 13 September 2019.

¹ "Audit of the key ICT project DaziT" (audit mandate 18320 and 19399), both are available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

² Enforcement of non-customs legislative instruments by the Federal Customs Administration. Who is in control, how are priorities set? Report in fulfilment of postulate 17.3361, Finance Commission NC, 18 May 2017

The necessary flexibility in the use of data is countered by data protection requirements. These cannot be circumvented by efficiency considerations alone. With the consultation on the new FOCBS legislation, the FCA has attempted to strike a balance between the various demands. However, key points remained open with the Federal Office of Justice (FOJ) and the Federal Data Protection and Information Commissioner (FDPIC). The differences must now be clarified as part of the evaluations of the next steps in the FOCBS consultation. This means that the subsequent drafting of the ordinances will be delayed and the risk of delays to the DaziT schedule will increase considerably.

In the future, working within the legal framework may pose an increased challenge to the Federal Administration in its digitalisation efforts. In digitalisation projects, for example, the specialist offices must be aware that the legal framework will have to be adapted. If, in agile methods, the data used and the processing purposes are not determined from the outset, challenges may arise with regard to the principle of legality. Guidelines for supporting projects are available from the FOJ, but they are not specifically geared towards agile approaches. The FOJ should therefore revise its existing guidelines together with the Digital Transformation and ICT Steering unit of the Federal Chancellery. The latter must regulate the structure of the legal framework in order to enable a timely and flexible design for the digitalisation projects. In particular, this would also prevent other federal digitalisation projects from having to deal with the same difficulties as DaziT.

Better use of existing control mechanisms

In future, the FCA's ability to do business will be even more dependent on the various ICT systems. Agile developments mean that the systems can change very quickly. In this context, it must be ensured that measures in the areas of ICT security, the internal control system and business continuity management are defined and not over-regulated. This can be done, for example, through suitable test cases in an automated test management system in the development and acceptance process.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Zollverwaltung

Die EZV dankt der EFK für die Überprüfung des Programmes DaziT. Die Diskussionen auf verschiedenen Führungsstufen haben uns wertvolle Erkenntnisse geliefert und werden die erfolgreiche Umsetzung von DaziT unterstützen. Die Überprüfung bezüglich den Vereinfachungen und dem Abbau von administrativen Aufwänden bei den nichtzollrechtlichen Erlassen mittels eines Fragebogens hat der EZV wichtige Informationen zum Stand der Arbeiten geliefert. Dies insbesondere, da sie eine unabhängige Aussensicht zeigt. Zudem hat die EZV auch hier den Auftrag, den Nutzen der Digitalisierung maximal auszuschöpfen.

Im Bericht wird aufgeführt, dass insbesondere die Fortschrittsbeurteilung und das Nutzenmanagement noch nicht abschliessend umgesetzt sind und deshalb diese Beurteilung im Rahmen des IKT Schlüsselprojektberichts nicht validiert werden kann. Das Nutzenmanagement wurde wie angekündigt in der Zwischenzeit konzeptionell überarbeitet und wird im laufenden Jahr zur Überprüfung und im Sinne eines «Proof of Concept» an den produktiv eingeführten neuen Anwendungen «Biera», «EETS» und «ICS2» angewendet. Die eigentliche Feuerprobe der Nutzenmessung wird jedoch beim neuen Warenverkehrssystem «Passar» erwartet, da hier der Kernnutzen von DaziT realisiert wird. Die Umsetzung von «Passar» wird frühestens in der zweiten Hälfte 2023 abgeschlossen sein. Mit den abgeschlossenen Vorhaben, wie der zentralisierten Stammdatenverwaltung mit «SAP MDG», dem Aufbau der Data Analytics-Plattform, den vorerwähnten produktiven Einführungen, dem vorzeitig realisierten Outputmanagementsystem «Docbox» sowie diversen weiteren Projekten ist die EZV gegenüber der ursprünglichen Roadmap gemäss Botschaft im Vorsprung. Eine Fortschrittsbeurteilung auf dieser Basis ist aus Sicht der EZV möglich und auch wichtig. Eine wie von der EFK gewünschte reine Koppelung an das Nutzenmanagement ist für die EZV nicht umfassend genug und wie dargelegt aktuell noch nicht möglich.

Die EZV teilt die Meinung der EFK, dass der Kommunikation, namentlich auch dem hierarchieübergreifenden Austausch, grosse Aufmerksamkeit zu widmen ist. Neben den im Bericht ausgewiesenen bereits implementierten Kanälen verweist die EZV jedoch programmintern auch auf Formate wie das «FANESTRA»-Meeting, welches einen zweiwöchentlichen Informationskanal zu allen DaziT-Mitarbeitenden darstellt, und das in der SAFE-Methodik verankerte zweitägige PI-Meeting, an welchem zehnwöchentlich alle Mitarbeitenden teilnehmen und so hierarchieübergreifend interagieren und kommunizieren. Die EZV wird die interne wie auch externe Information nochmals intensivieren und stärken.

Zu den übergreifenden Herausforderungen bezüglich den rechtlichen Grundlagen im Zusammenhang mit der digitalen Transformation in der Bundesverwaltung verzichtet die EZV auf eine Stellungnahme.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit dem Programm DaziT muss die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) bis Ende 2026 alle ihre Kernprozesse digitalisieren. Der Programmauftrag wurde am 22. Februar 2018 durch die EZV freigegeben, welche das Vorhaben als IKT-Schlüsselprojekt führt.

Das Parlament hat die «Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der EZV (Programm DaziT)» im Sommer 2017 gutgeheissen. Die damit genehmigten Verpflichtungskredite (VK) umfassen ein Gesamtvolumen von 393 Millionen Franken und sollen in vier Tranchen freigegeben werden. Zum Prüfungszeitpunkt waren zwei Tranchen im Umfang von 284,3 Millionen freigegeben.

Per 30. Juni 2020 beläuft sich der geschätzte Gesamtaufwand für das Programm über die Jahre 2018 bis 2026 auf 465,3 Millionen Franken. Gegenüber der Kostenschätzung zum Zeitpunkt der VK-Bewilligung haben sich die Gesamtkosten aufgrund von zusätzlichen internen Personalaufwänden um 38,5 Millionen Franken erhöht. Der Mehraufwand ergibt sich durch den vermehrten Einsatz von EZV-Mitarbeitenden in den übergeordneten Value Streams und im Portfoliomanagement.

Mit dem Programm DaziT will die EZV Einsparungen beim administrativen Aufwand erzielen. Der Geschäftsverkehr und die Kommunikation der Bürger mit der EZV sollen grundlegend vereinfacht werden. Die Basis dafür soll eine umfassende Automatisierung und optimale Nutzung der nationalen und internationalen Datenquellen sein. Kunden sollen jederzeit und ortsunabhängig mit der EZV in Kontakt treten und ihre Dienste mit einem minimalen Aufwand nutzen. Mit den erzielten Einsparungen will die EZV insbesondere ihre Sicherheits- und Kontrollfunktion stärken.

2017 beauftragte das Parlament³ ebenfalls den Bundesrat, die nichtzollrechtlichen Erlasse (NZE) bezüglich Vereinfachungen und den Abbau von administrativen Belastungen zu prüfen. Er soll dafür im Rahmen von DaziT den Nutzen der Digitalisierung maximal ausschöpfen. Mit dem Bundesratsbeschluss⁴ vom 13. September 2019 wurde der Postulatsbericht gutgeheissen. Gemäss diesem Bericht wird die EZV mit folgenden Massnahmen die Effizienz und Effektivität steigern:

- Standardisierung des Vollzugs (Aufgriff und Massnahme);
- Digitalisierung sämtlicher Prozesse und möglichst grosse Automatisierung;
- Priorisierung und Steuerung der Vollzugsaufgaben;
- Konzentration der EZV auf ihre Kernkompetenzen, d. h. Kontrolltätigkeit.

³ Postulat 17.3361 «Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse durch die Eidgenössische Zollverwaltung. Wer steuert, wie werden die Prioritäten gesetzt?»

⁴ Bundesratsbeschluss 2019.1833 – Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse durch die Eidgenössische Zollverwaltung. Wer steuert, wie werden die Prioritäten gesetzt?; Bericht in Erfüllung des Postulates 17.3361, Finanzkommission NR, vom 18. Mai 2017

Die EZV nimmt mit den NZE für rund 26 Partner in zirka 100 Bereichen delegierte Aufgaben wahr. Beispielsweise übernimmt die EZV Vollzugsaufgaben für Swissmedic im Bereich der Heil- oder Betäubungsmittel. Andere grosse Partner sind das Bundesamt für Landwirtschaft im Bereich der Zollkontingente oder das Bundesamt für Strassen bei Verkehrszulassungen von Strassenfahrzeugen. Im Projekt «Standardisierung des Vollzugs der nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes» erarbeitete die EZV ausserhalb des Programms DaziT die Standardisierungsvorgaben. Die technische Umsetzung soll in DaziT erfolgen. Die rechtlichen und organisatorischen Fragen werden mit der Überführung in das neue Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) geregelt. Am 11. September 2020 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung über das neue BAZG-Vollzugsaufgabengesetz (BAZG-VG).

Die EFK analysierte das Vorhaben DaziT 2016 im Rahmen der Botschaftserstellung⁵. Seitdem hat sie das Programm zweimal als IKT-Schlüsselprojekt⁶ geprüft.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der dritten Prüfung beurteilt die EFK das Programm und dessen Risiken hinsichtlich der Zielerreichung. Dafür hat sie folgende Fragen festgelegt:

- Kapitel 3: Ist die Berichterstattung an das Parlament mit dem Statusbericht per 30. Juni 2020 verlässlich?
- Kapitel 4: Ist die Umsetzung der Massnahmen im Bericht zum Bundesratsbeschluss zu den nichtzollrechtlichen Erlassen (NZE) auf Kurs?
- Kapitel 5.1: Besteht ein durchgängiges Portfoliomanagement und sind die verschiedenen Transformationsbereiche (Technik, Organisation, Recht) aufeinander abgestimmt?
- Kapitel 5.1, 5.2: Erfolgt eine effektive, effiziente und transparente Steuerung des Programms DaziT und liegen verlässliche Aussagen zum Fortschritt vor?
- Kapitel 5.3: Werden die kulturellen Aspekte (Soft-Factors) der Transformation ausreichend berücksichtigt?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Aufgrund der Covid-19-Situation wurde die konkrete Planung der Prüfungsdurchführung zusammen mit der EZV schrittweise fixiert. Insbesondere der Start wie auch der Abschluss der Prüfung wurden durch diese Rahmenbedingungen verzögert.

Mit dem Schwerpunkt auf die Massnahmen im Bereich der NZE stehen auch amtsübergreifende, rechtliche Fragestellungen im Raum. Deshalb wurde das Bundesamt für Justiz (BJ) sowie der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) in die Prüfungsaktivitäten eingebunden.

Die Prüfung wurde von Patrick Treichler (Revisionsleiter), Michelle Desmond Metzger und Roger Brodmann vom 15. Juni bis 23. September 2020 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Oliver Sifrig. Die Feststellungen bilden den Zustand des Programms DaziT bis zum Abschluss der Prüfungshandlungen per 23. September 2020 ab. Darauf basieren

⁵ Die «Analyse der Sonderbotschaft DaziT» (PA 16568) ist auf der Webseite der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

⁶ Die Berichte zur «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT» (PA 18320, PA 19399) sind auf der Webseite der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

auch die Beurteilungen und Empfehlungen. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach Abschluss der Prüfungsdurchführung. Eine Ausnahme bildet die Umfrage bei den NZE-Partnern (vom 5. bis 19. Oktober 2020), deren Aufarbeitung sowie die Diskussion der Ergebnisse. Zu diesem Themenkreis wurden anfangs 2021 noch verschiedene Abklärungen und Gespräche geführt, die in den Bericht eingeflossen sind.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von allen Beteiligten umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüftteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. Mai 2021 statt. Teilgenommen haben: von der EZV der Direktor, die Stv. Direktorin, die Programmleitung DaziT und der Leiter Interne Revision; vom BJ der Direktor, die Stv. Direktorin, die Chefin Fachbereich Rechtssetzung 2; vom EDÖB der Beauftragte und der Leiter Direktionsbereich Datenschutz; und von der BK der Delegierte Digitale Transformation und IKT-Lenkung.

Seitens EFK waren der Direktor, der zuständige Mandatsleiter, der zuständige Fachbereichsleiter und der Revisionsleiter vertreten.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Generelle Situation

Bei der Umsetzung von DaziT stützt sich die EZV auf dem Framework SAFe. Dieses definiert die vier Ebenen PORTFOLIO, LARGE SOLUTION, PROGRAM und TEAM für die agile Planung und Umsetzung von Vorhaben. SAFe gibt für alle Ebenen die notwendigen Rollen vor.

DaziT hat seit 2019 die Ebenen TEAM und PROGRAM etabliert und die Teams arbeiten nach agilen Prinzipien (bspw. Stories, Sprints). Die Ebene LARGE SOLUTION spielt zum Prüfungszeitpunkt für DaziT keine Rolle. 2020 baute die EZV auch ihr bestehendes Gesamtportfolio nach den Prinzipien von SAFe um (Abbildung 1).

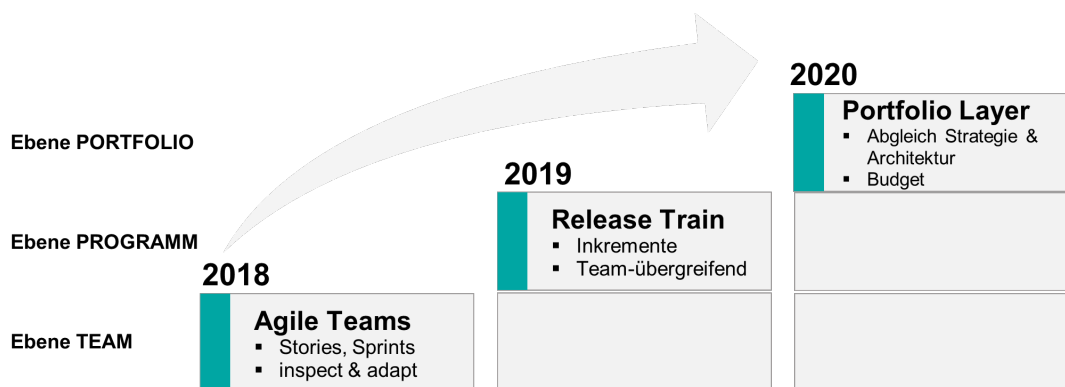


Abbildung 1: Umsetzungsschritte des Frameworks SAFe in DaziT mit den Ebenen TEAM, PROGRAM und PORTFOLIO (Darstellung EFK, basierend auf Programmdokumentation der EZV)

Auf der Ebene PORTFOLIO sollen sämtliche Vorhaben der EZV als Epic abgebildet und einem Value Stream (VS) zugeordnet werden (Abbildung 2). Die VS sollen die zentralen Steuerungsgefäße für die Weiterentwicklung der EZV zum künftigen BAZG und die Erreichung der Nutzenziele bilden.

Die VS orientieren sich an den Geschäftsprozessen der neuen Organisationsstrukturen der EZV bzw. des künftigen BAZG. Die Geschäftsleitungsmitglieder bekleiden die Rolle als Business Owner für die jeweiligen VS und verantworten deren Zielerreichung. Ein VS deckt alle Aspekte (bspw. Recht, Organisation, Infrastruktur und Technik) der Leistungserbringung gegenüber Dritten ab. Die EZV hat fünf VS definiert: Einnahmen, Sicherheit + Grenzüberschritt, Shared Services, Data Analytics und Intervention.

Nach Angaben der EZV sollen die einzelnen Epics möglichst lose Abhängigkeiten untereinander und zu Querschnittsthemen wie Recht oder Immobilien haben. Damit möchte sie das Risiko reduzieren, dass Probleme in einem Epic zu Verzögerungen in anderen führen.

Die Umsetzung der Epics kann je nach Eignung in klassischen oder in agilen Projekten erfolgen. Die Finanzierung der Epics im BAZG-Portfolio ist über verschiedene Kredite sichergestellt (bspw. VK Weiterentwicklung Schengen/Dublin, VK Weiterentwicklung POLYCOM, VK DaziT). Die Vorhaben aus dem VK DaziT werden mehrheitlich über agile Methoden umgesetzt. Die EZV kann ihre Epics mit den freigegebenen VK-Tranchen je nach Priorität und freien Entwicklungskapazitäten vorziehen oder zurückstellen.

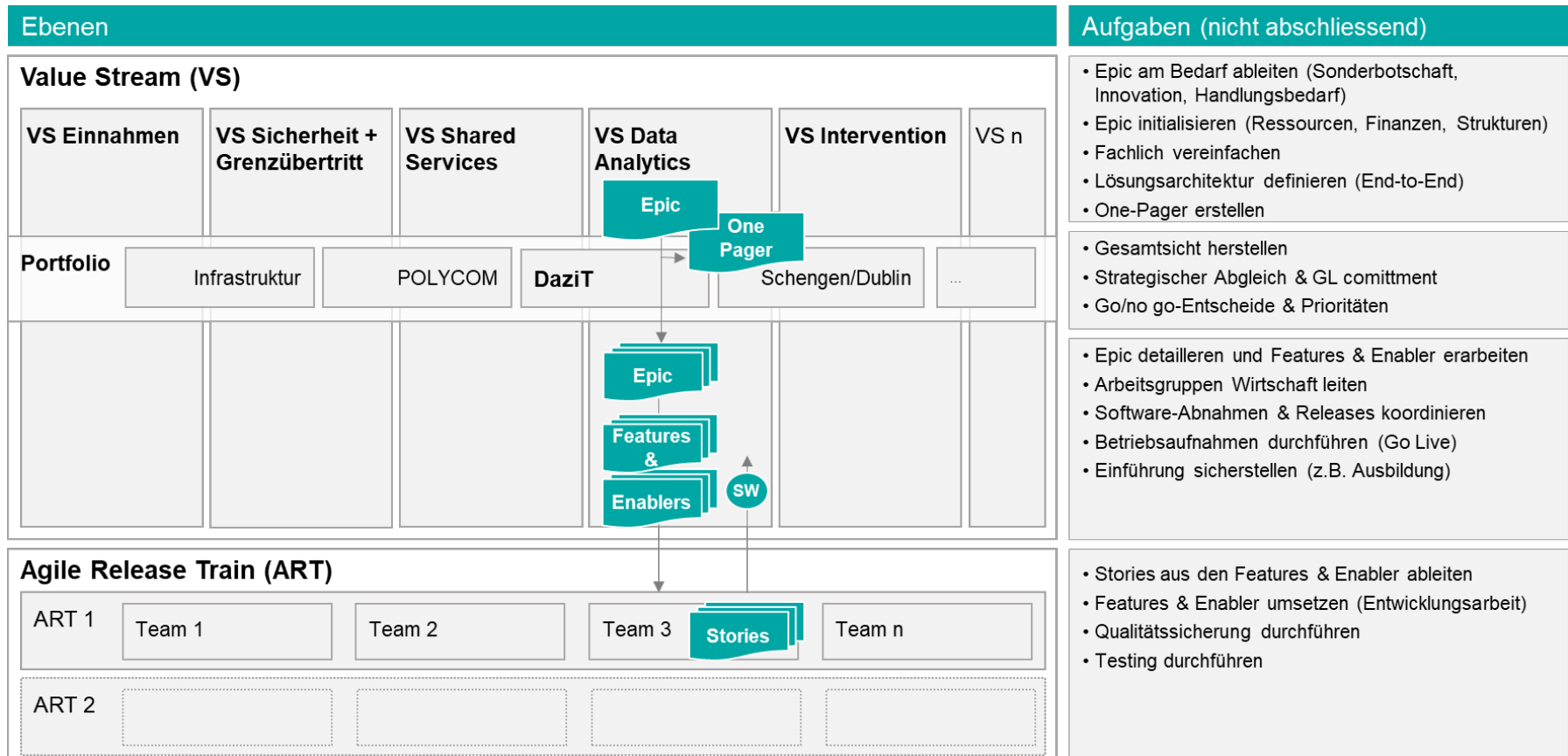


Abbildung 2: Die PORTFOLIO-Ebene soll eine durchgängige Planung von den Epics bis zu den Stories ermöglichen (Darstellung EFK, basierend auf Programmdokumentation der EZV)

3 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament: Verlässlichkeit der Ergebnisbeurteilung ist zu untermauern

Die Statusampeln im IKT-Schlüsselprojekt-Reporting per 30. Juni 2020 sind alle auf GRÜN. Bis auf ein Kriterium (Termine) sind alle anderen konsistent mit dem internen Programm-Reporting. Die Termine werden gegenüber dem Parlament mit dem Status GRÜN optimistischer ausgewiesen als im Programm (GELB). Die EZV erklärt diese Abweichung mit den monatlichen Betrachtungshorizonten des programminternen Reportings. Für den Folgemonat ergibt sich eine kritischere Beurteilung im Gegensatz zur gesamten Programmlaufzeit im IKT-Schlüsselprojekt-Reporting.

Die dargestellten vier Projekte des Programms beurteilt die EZV in allen Statusberichten konsistent mit GRÜN:

- Steuerung & Transformation
- IKT-Grundlagen
- Portal & Kunden
- Redesign Fracht/Abgaben.

Diese Beurteilung ist zusammen mit dem programminternen Reporting nachvollziehbar. Die Statusbeurteilung dieser Projekte wird aufgrund der VK-Strukturen in der DaziT-Botschaft geführt. Diese Darstellung wird für die Berichterstattung an die Finanzdelegation generiert und hat für das reale Programmcontrolling keine Bedeutung mehr. Innerhalb des Programms wird nach anderen, agilen Strukturen (bspw. Value Streams und Epics) gearbeitet und gesteuert.

Die Gesamtkosten von insgesamt 465,3 Millionen Franken werden programmintern noch mit 426,8 Millionen ausgewiesen. Die Erhöhung der internen Kosten um 38,5 Millionen Franken wurde nicht korrekt abgebildet. Die EZV will die Angaben im programminternen Reporting anpassen.

Die Nutzenziele (Kapitel 5.1) für das Programm sind noch nicht auf die Vorhaben heruntergebrochen und werden weder gemessen noch gesteuert. Diese Rahmenbedingungen kommen weder bei der Beurteilung der Ergebnisse noch bei der Gesamteinschätzung des Programmstatus zum Tragen.

Die EZV will die Leistungswertanalyse (LWA) künftig als Fortschrittsmessung für die einzelnen Epics verwenden. Die dafür notwendigen Anpassungen sind noch in Arbeit, inklusive der vollständigen Planung für die Verwendung der VK DaziT. Die EZV berücksichtigt in der LWA weder Querschnittsleistungen noch nicht verplante Kredite oder Reserven. Da deren Umfang nicht ausgewiesen wird, fehlt eine vollständige und nachvollziehbare Sicht auf die Gesamtkosten. Nach Angaben der EZV soll diese Basis schnellstmöglich im Rahmen des neuen BAZG-Portfolios erstellt werden.

Die ausgewiesenen Top-Risiken stimmen mit dem programminternen Risikomanagement überein. Diese sind:

- Abweichungen beim Einsparpotenzial der Betriebskosten gemäss Botschaft DaziT
- Mehraufwände bei der IT-Infrastruktur am Ort des Einsatzes
- Systemausfälle aufgrund von flächendeckenden Cyberangriffe.

Ein weiteres wesentliches Risiko hat sich in der Prüfung bei den rechtlichen Grundlagen (Kapitel 4.2) gezeigt. Der unabhängige Qualitäts- und Risikomanager hat in seinen Berichten den Handlungsbedarf ebenfalls identifiziert.

Beurteilung

Die Status und dargestellten Risiken sind aufgrund des programminternen Risikomanagements nachvollziehbar und decken sich mit den Erkenntnissen der EFK. Die Risiken im Bereich der Rechtssicherheit muss die EZV analysieren und ebenfalls bei der Auswertung der nächsten Schritte hin zum BAZG-VG berücksichtigen. Die Differenzen mit anderen Stellen können die Erstellung des Vollzugsgesetzes verzögern und zu Problemen bei den Verordnungen und Weisungen führen, was wiederum Folgen auf die Zielerreichung von DaziT nach sich ziehen könnte.

Eine objektive Beurteilung der Ergebnisse bzw. der Zielerreichung wie auch des Fortschritts im Hinblick auf das Gesamtprogramm ist nicht möglich. Die notwendigen Instrumente (Nutzenmanagement, Leistungswertanalyse) gemäss den EFK-Empfehlungen von 2018 befinden sich nach wie vor im Aufbau. Die gemeldeten Status bleiben de facto materiell nicht nachvollziehbar. In diesem Sinne ist die Verlässlichkeit der Berichterstattung nicht gegeben.

4 Vereinfachungen und Abbau von administrativen Aufwänden bei den nichtzollrechtlichen Erlassen

Die Rechtsanpassungen bei den NZE-Partnern sowie die Umsetzung der NZE-Massnahmen sind direkt an die Einführung des neuen BAZG-VG gekoppelt. Eine Planung für die Umsetzung von konkreten Massnahmen innerhalb von DaziT lag zum Prüfungszeitpunkt nicht vor. Für die übergreifende Steuerung der Massnahmenumsetzung in den einzelnen Ämtern sieht sich die EZV explizit nicht in der Verantwortung. Sie will die NZE-Partner künftig aber enger in DaziT einbinden, um die Prozesse und Systemanbindungen abzustimmen und zu planen.

Eine Quantifizierung der Effizienz- und Effektivitätssteigerung für die NZE gibt es nicht. Die EZV will Quantifizierung in ihr Nutzenmanagement (Kapitel 5.1) einbinden, sofern diese einen direkten Einfluss für die EZV haben. Damit sollen künftig Angaben zur Quantifizierung möglich werden.

4.1 Der Zeitpunkt und die Höhe des zu erreichenden Nutzens sind noch nicht klar

Die EFK hat den Stand der Massnahmenumsetzung bei 22 Partnerämtern für 84 NZE mit einer Umfrage erhoben. Innerhalb der EZV sowie bei bundesexternen Stellen wurde auf die Umfrage verzichtet. Von 71 NZE hat die EFK eine Rückmeldung erhalten. Die EFK hat die NZE-Verantwortlichen um eine Einschätzung zu acht Fragestellungen gebeten.

Die Massnahmenumsetzung ist bei 11 NZE-Prozesse (Abbildung 3) bzw. 14 NZE (Rechtsgrundlagen) entweder abgeschlossen oder geplant (Abbildung 4).

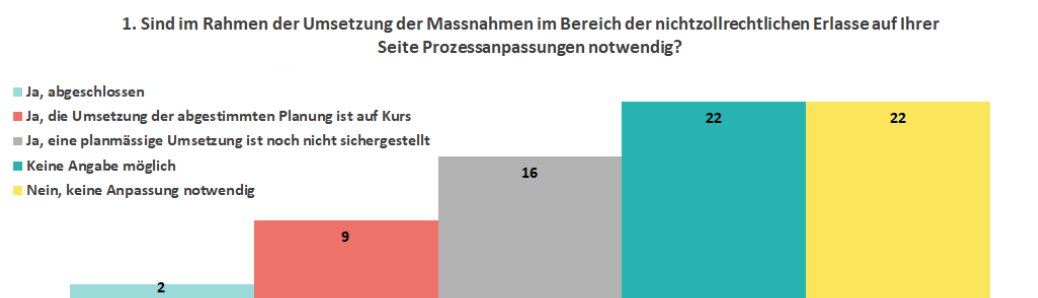


Abbildung 3

Für mindestens 37 Ämter sind keine Aussagen zum Stand der rechtlichen Abklärungen möglich (Abbildung 4). Ämter mit wesentlichen NZE wie das Bundesamt für Strassen (ASTRA), das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) haben Abklärungen durchgeführt. Die rechtlichen Grundlagen werden die Basis für eine effiziente Zusammenarbeit und den dafür notwendigen Datenaustausch mit der EZV sein.

2. Sind die rechtlichen Grundlagen ausreichend (beispielsweise für die gemeinsame Datennutzung), um die angestrebten Veränderungen (Digitalisierung) zu ermöglichen?

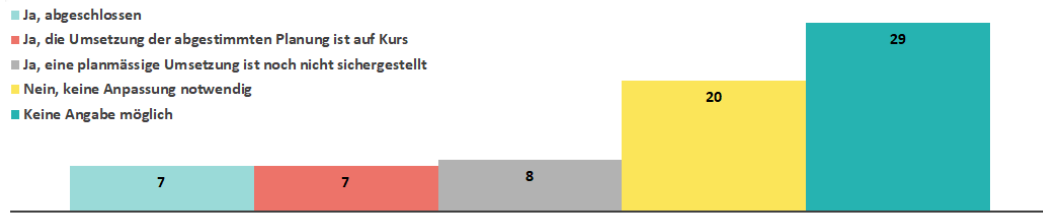


Abbildung 4

Bei mindestens 25 NZE werden Anpassungen bei den Informatiksystemen (Abbildung 5) notwendig sein. Für über 37 NZE-Partner liegt dafür keine Planung vor. Für die Zusammenarbeit sind unterschiedliche Lösungsansätze möglich. Die benötigten Daten können über technische Systemschnittstellen ausgetauscht werden oder die Partner arbeiten direkt auf den Systemen der EZV. Daten könnten bei fehlender Wirtschaftlichkeit von automatisierten Prozessen (bspw. geringe Fallzahlen) aber auch weiterhin manuell ausgetauscht werden.

3. Sind auf Ihrer Seite Anpassungen an den IT-Systemen notwendig (beispielsweise für das Beseitigen von Medienbrüchen)?

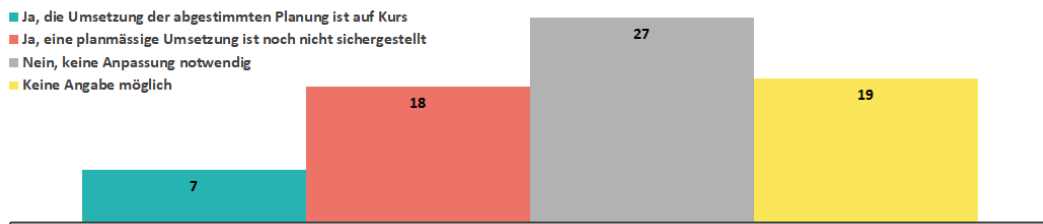


Abbildung 5

Mit 62 NZE-Partner erwartet die grosse Mehrheit künftig keine zusätzlichen Aufgaben (Abbildung 6), wobei die Priorisierung der Aufgaben weitgehend noch nicht behandelt wurden (Abbildung 7).

4. Müssen Sie im Rahmen der Konzentration der EZV auf Ihre Kernkompetenzen zusätzliche Aufgaben übernehmen?

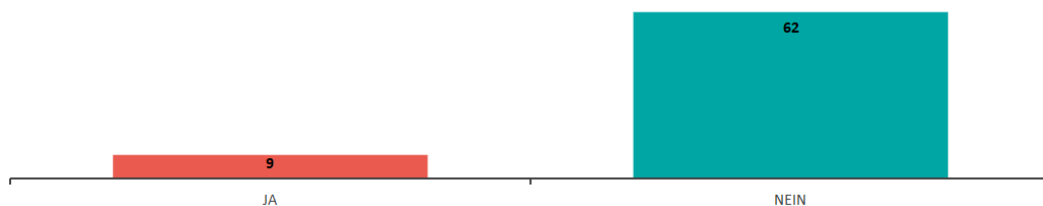


Abbildung 6

5. Haben Sie den Vorschlag der EZV zur Priorisierung und Steuerung des Vollzugs in Ihrem NZE-Bereich bereits validiert?

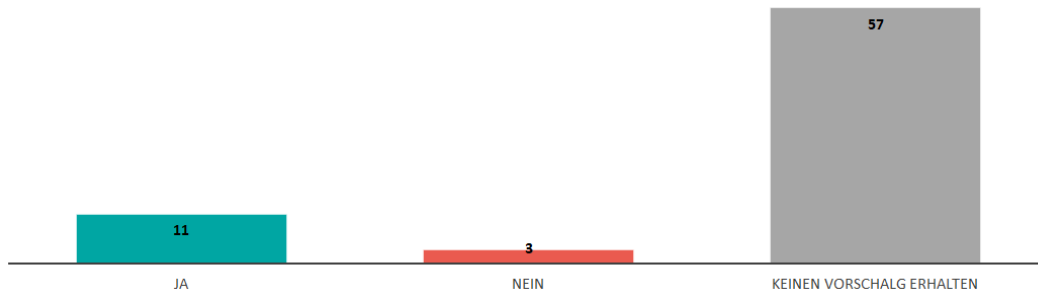


Abbildung 7

Bei 23 NZE wird ein konkreter Nutzen in der Zusammenarbeit mit den Bürgern oder Unternehmen erwartet (Abbildung 8). Dieser Nutzen liegt primär in der Umsetzung von Once-Only-Prinzipien von Bürgerdaten und durchgängigen Prozessen (Abbildung 9).

6. Bringen die Anpassungen dem Bürger eine Verbesserung in der Zusammenarbeit mit der Verwaltung?

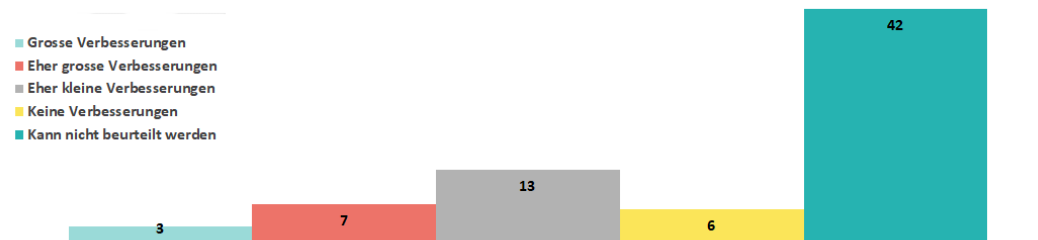


Abbildung 8

7. Zu welchen Digitalisierungszielen leisten die Anpassungen in Ihrem Amt einen Beitrag?

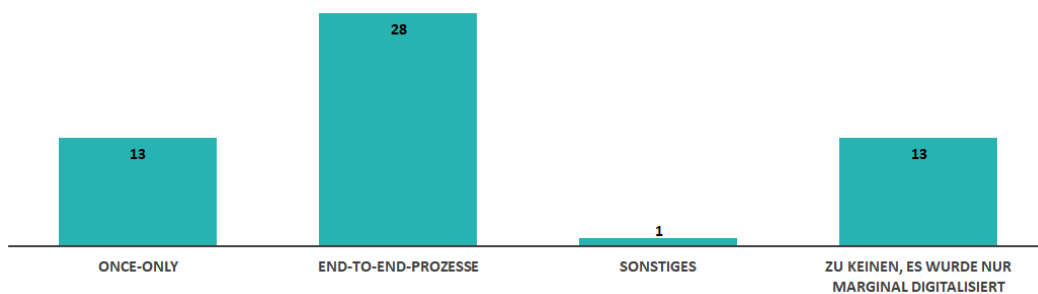


Abbildung 9

Die Rückmeldungen (Abbildung 10) zeigen, dass die Massnahmen zur besseren Effizienz und Effektivität im NZE-Vollzug grundsätzlich bei den Ämtern angekommen sind.

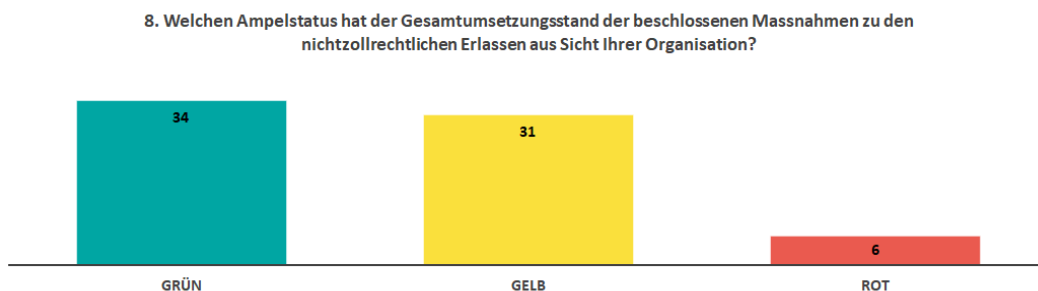


Abbildung 10: Umsetzungsstand der NZE-Optimierung aus Sicht der befragten Ämter

Die Umfrageergebnisse überraschen die EZV nicht. Eine Ursache der kritischen Beurteilungen von über der Hälfte der NZE-Partner sei der Wissensstand der betroffenen Verwaltungseinheiten. Seither konnte die EZV die Konzeption der technischen Schnittstellen (Dezember 2020) fertigstellen und ein Informations-Update stand im Januar 2021 auf der Agenda. Auch ist vorgesehen, die NZE-Partner in der Ausarbeitung am Verordnungsrecht aktiv einzubinden. Der Informationsstand wird sich aufgrund dieser Massnahmen in den kommenden Monaten verbessern.

Beurteilung

Die Ämter können erst mit der Verabschiedung des neuen BAZG-VG ihre konkreten Arbeiten beginnen. Der noch geringe Fortschritt bei den Umsetzungsmassnahmen ist damit nachvollziehbar. Die Basis werden die gegenseitig abgestimmten Anpassungen in den entsprechenden Fachgesetzen bilden, was aufgrund derer Vielzahl nicht einfach ist. Die darauf ausgerichteten IT-Systeme und Prozesse sind elementar für die angestrebten Effizienz- und Effektivitätssteigerungen. Diese Anpassungen müssen möglichst schnell angegangen werden, spätestens nach der Verabschiedung des BAZG-VG. Wo möglich sollten die nötigen Anpassungen bereits mit der Revision des BAZG-VG aufgenommen werden.

Wie vorgesehen muss die EZV nun diese Partner enger einbinden, um die Arbeiten terminlich mit den verfügbaren Ressourcen von DaziT abzustimmen. Die EZV kann so frühzeitig die technischen und prozessualen Lösungsansätze für die Massnahmen vereinheitlichen. Die EFK verzichtet auf eine Empfehlung, da diese Schritte durch DaziT bereits in die Wege geleitet worden sind.

4.2 Wirksame Rechtsetzungsprojekte sind entscheidend für die Digitalisierung in der Bundesverwaltung

Eine spezielle Herausforderung bei der Digitalisierung innerhalb der Bundesverwaltung liegt vor allem im Umgang mit sensiblen Daten. Es braucht Lösungen, welche die Anforderungen in Bezug auf die Flexibilität in der Datennutzung und die datenschutzrechtlichen Anforderungen in Einklang bringen. Diese datenschutzrechtlichen Vorgaben können nicht durch Effizienzüberlegungen umgangen werden. Die Art und Weise rechtlicher Regelungen kann einen grossen Einfluss auf die Effizienz und Effektivität der Digitalisierung haben.

Die datenschutzrechtlichen Aspekte bei der Erarbeitung des neuen BAZG-VG führten zu Differenzen zwischen der EZV, dem EDÖB und dem BJ. Insbesondere war man sich nicht einig, welche Datenschutzaspekte, wie Zugriffsberechtigungen oder Architekturen, auf welcher Rechtsebene (bspw. Gesetz, Verordnung) zu beschreiben sind. Auch bezüglich der Zweckbestimmung der Daten blieben aus Sicht des BJ Fragen offen. Es existiert zwar ein Leitfaden⁷ des BJ für den Betrieb von Systemen zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten von 2010. Dieser führt aus, welche Aspekte zu beachten sind und auf welcher Stufe des Rechts diese Aspekte angesiedelt sein müssen, um eine zeitnahe Umsetzung überhaupt zu ermöglichen. Keiner der Beteiligten konnte auf Erfahrungswerte oder Best-Practices für ein Digitalisierungsvorhaben in der Grösse von DaziT zurückgreifen. Einheitliche Vorgaben für eine strukturierte und effiziente Erarbeitung von Rechtsgrundlagen für agil geführte Digitalisierungsprojekte fehlen aus Sicht der EZV, des BJ wie auch des EDÖB.

Beurteilung

DaziT zeigt deutlich, dass eine der Haupthürden der agil geführten Digitalisierungsvorhaben der Bundesverwaltung die dafür notwendigen Rechtsanpassungen ist. Die Digitalisierung ist von Rechtsanpassungen abhängig, weshalb es zum einen wichtig ist, diese Hürden frühzeitig zu erkennen und zu bearbeiten. Zum anderen fehlen den Ämtern spezifische Vorgaben für die inhaltliche Erarbeitung der Rechtsgrundlagen- bzw. -anpassungen um agil geführte Digitalisierungsvorhaben zu unterstützen. Grundlagen für die Zusammenarbeit zwischen dem BJ und betroffene Verwaltungseinheiten existieren zwar, sind aber offensichtlich nicht so ausgestaltet, dass sie bei dieser Art von Vorhaben Klarheit über die sinnvollsten Ansatzpunkte schaffen. Ohne solche Leitlinien besteht die Gefahr, dass die Verwaltungseinheiten den maximalen Nutzen der Digitalisierung nicht erreichen und auch anderen Digitalisierungsvorhaben des Bundes einem erhöhten Risiko von Verzögerungen aufgrund des Rechtssetzungsprozesses gegenüberstehen (Kapitel 3).

Die Herausforderung bei der Erarbeitung einer auf die Digitalisierung angepassten Leitlinie besteht darin, die rechtlichen Möglichkeiten maximal zugunsten der Digitalisierung auszunutzen. Ziel muss sein, das Potenzial der Digitalisierung unter Berücksichtigung der bestehenden Rahmenbedingungen (bspw. Gewaltentrennung, Legalitätsprinzip, Informations- oder Datenschutz) wie vom Parlament und Bundesrat gefordert auszuschöpfen. Der Leitfaden sollte Hilfestellungen bieten, wie die Rechtsgrundlagen strukturiert werden können. Ebenfalls sind die Voraussetzungen aufzuzeigen, unter welchen eine Wiederverwendung von Daten im Sinne eines Once-Only / Ende-zu-Ende Prozesses möglich ist.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BJ, in Zusammenarbeit mit dem Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei (DTI) den Leitfaden für die Gesetzgebungsprojekte zu überarbeiten und zu ergänzen. Der Leitfaden soll Wege aufzeigen, wie ein möglichst flexibler Umgang mit und die Wiederverwendung der Daten unterstützt und gleichzeitig das Gleichgewicht zwischen Datenschutz und Digitalisierungszielen gewahrt werden kann. Es sollte angestrebt werden, dass die Gesetze datenschutzkonform, technologieneutral gestaltet und nur so viel wie notwendig und so wenig wie möglich auf Gesetzesstufe geregelt wird.

⁷ Leitfaden für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen für den Betrieb eines Systems zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten vom 16. Dezember 2010 (ersetzt die Fassung vom 16. März 2010), auf der Webseite des BJ abrufbar: www.bj.admin.ch > Staat& Bürger > Legistik > Legistische Hauptinstrumente > Einzelfragen

Stellungnahme des BJ

Das BJ legt Wert darauf zwei Fragestellungen zu trennen: Erstens: Welche ist die geeignete Vorgehensweise zur Ermittlung eines Rechtssetzungsbedarfs im Rahmen eines Digitalisierungsprojekts? Zweitens: Welches sind die Auswirkungen des Legalitätsprinzips auf Normstufe und Normdichte der zu schaffenden Rechtsgrundlagen?

Die Empfehlung der EFK betrifft allein die erste Fragestellung. Das BJ hat zur Unterstützung der Fachämter bereits heute zwei Werkzeuge bereitgestellt: den Gesetzgebungsleitfaden (Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes aus dem Jahr 2019) und den Leitfaden für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen für den Betrieb eines Systems zur automatisierten Bearbeitung von Personendaten vom 16. Dezember 2010. Letzterer wird im Zuge der Totalrevision des Datenschutzgesetzes derzeit überarbeitet. Im Hinblick auf die Empfehlung der EFK wird das BJ Hinweise zum geeigneten Vorgehen in Bezug auf agil geführte Projekte in den Leitfaden aufnehmen. Im Sinne einer Abstimmung der verschiedenen Arbeitshilfen für Projektleitende erachtet es das BJ als sinnvoll, dass der DTI gleichzeitig auch den neuen methodischen Standard im Rahmen der Projektführung (HERMES 2021) auf einen Anpassungsbedarf überprüft. Ihren Zweck können diese Arbeitshilfen indessen nur erfüllen, wenn die Projektleitung Antworten auf die Fragen liefern kann, die sich im Rahmen der Ermittlung des Rechtssetzungsbedarfs stellen. Voraussetzung dafür ist in der Regel, dass die Eckpunkte einer Lösung früh bekannt sind.

Zur zweiten Fragestellung kann das BJ keine allgemeingültigen Regeln aufstellen, die über die generell-abstrakten Aussagen des Datenschutzgesetzes hinausgehen. Hier kommt es auf das Zusammenspiel der Art der verwendeten Daten, des vorgesehenen Datenflusses bzw. der Berechtigungen und des Bearbeitungszwecks im jeweiligen Projektrahmen an. Im Sinne eines privacy by design sind die Grundsätze des Datenschutzes bei der Entwicklung einer Lösungsarchitektur immer mitzudenken. Solche Überlegungen können dazu beitragen, die Anforderungen des Legalitätsprinzips frühzeitig zu erkennen und ihnen Rechnung zu tragen. Dies gilt auch im Zusammenhang mit der Wiederverwendung von Daten. Das BJ wird in seinem Leitfaden wie schon heute anhand von Beispielen auf best practices hinweisen.

Stellungnahme des DTI

Wir begrüßen die Empfehlung der EFK. Die Chancen der Digitalisierung können nur genutzt werden, wenn Technik und Recht zusammenspielen. Die Wiederverwendung von Daten im Sinne von Once Only und Mehrfachnutzung dient gleichermassen den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung. Das Ziel dieser Wiederverwendung soll technisch (Stichworte Anonymisierung, Pseudonymisierung, Privacy by Design) und rechtlich (im Sinne der EFK-Empfehlung) unterstützt werden.

5 Steuerung des Programms DaziT

5.1 Fortschritt und Nutzenmanagement nach wie vor in Arbeit

Die EZV will die Epics als Projektstrukturplan-Element im SAP abbilden, um neben den externen (finanzierungswirksamen) auch die internen Kosten (geleisteten Stunden) zu erfassen. So können die angefallenen Kosten in den agilen Vorhaben den geplanten Stories gegenübergestellt werden. Der Fortschritt soll damit durchgängig messbar gemacht werden. Für die klassischen Projekte wird der Fortschritt nach wie vor über eine subjektive Einschätzung des Projektleiters gemacht.

Für DaziT sind drei Nutzenziele definiert: die Senkung von Regulierungskosten um 125 Millionen Franken bei den privaten Geschäftspartnern, die Einsparung von mindestens 300 FTE z. G. Kontrolltätigkeiten und Produktivitätssteigerungen sowie die Kostenreduktion des IKT-Betriebs um 20 Prozent. Instrumente, um den Programmnutzen zu messen und zu steuern fehlen. Diese sind parallel mit dem neuen BAZG-Portfolio im Aufbau. Die quantifizierten Nutzenziele möchte die EZV künftig auf die Value Streams und die jeweiligen Epics herunterbrechen und auch in ein Controlling einbinden. Für jedes Epic wird ein entsprechender Business-Case («One-Pager») im Sinne eines Projektauftrags definiert, welcher u. a. den Scope, den quantifizierten Nutzen inkl. Messmethode und den Umsetzungszeitraum definieren soll.

Beurteilung

Nach einem Drittel der geplanten Programmlaufzeit sind die notwendigen Steuerungsinstrumente noch nicht fertig aufgebaut. Solange dies nicht der Fall ist, bleibt die Steuerung intransparent und eine belastbare Fortschrittsbeurteilung schwierig. Mit zunehmender Programmlaufzeit wird dieser Zustand immer problematischer, weil er sich unmittelbar auf das Risiko auswirkt, dass die vorgegebenen Ziele von DaziT nicht erreicht werden.

Für eine wirkungsvolle Messung des Fortschritts fehlt einerseits eine vollständige Planungsbasis der Epics bezüglich der beantragten VK (Kapitel 3). Andererseits ist zum Prüfungszeitpunkt noch nicht definiert, wie der Programmnutzen erreicht oder gesteuert werden soll. Gleichzeitig wurde die Zielerreichung bei diesen Betriebskosten in der laufenden Berichtsperiode zu einem neuen Top-Risiko (Kapitel 3). Dies zeigt die Dringlichkeit, die Nutzenziele aktiv zu messen und zu steuern. Der eingeschlagene Weg wird die durchgängige Steuerung der Vorhaben (Fortschritt, Kosten und Inhalte) verbessern.

5.2 Die Geschäftsprozesse benötigen im agilen Vorgehen eine enge Qualitätssicherung

Mit den neuen Applikationen wurden noch keine internen Geschäftsabläufe optimiert

Die Abgabe- und Steuerpflichtigen sowie die EZV-Mitarbeitenden konnten von den ersten Anwendungen (bspw. MVP Bier, Kassa, Activ) von DaziT profitieren. Diese wurden vorgängig durch die Mitarbeitenden vor Ort getestet, ihre Rückmeldungen flossen jeweils wieder in die Entwicklung. Die EZV vereinfachte dadurch primär die Datenerfassung. Die nachgelagerten Geschäftsprozesse basierten noch auf den bestehenden Abläufen und IKT-Anwendungen.

Beurteilung

Mit den neuen Applikationen hat die EZV gegen aussen einen sichtbaren Schritt in Richtung Digitalisierung gemacht. Für das Programm DaziT wurden damit vor allem das agile Vorgehen eingeführt und erprobt. Wesentliche Verbesserungen in der Effizienz und Effektivität sind damit noch nicht gegeben. Diese werden erst mit der Optimierung der Kernprozesse erfolgen, sodass der Grossteil der Arbeit noch bevorsteht.

Automatisierte Prozessabläufe erfordern eine kontinuierliche Qualitätssicherung

Mit der anstehenden Überarbeitung der Prozesse beginnen die eigentlichen Arbeiten an der digitalen Transformation zum künftigen BAZG. In dieser Phase muss die EZV auch verschiedene Querschnittsanforderungen berücksichtigen. Insbesondere aus den Bereichen der IKT-Sicherheit (ITSEC), des Internen Kontrollsystem (IKS) oder dem Business Continuity Management (BCM). Die Qualität der Massnahmen in diesen Bereichen sind zentral für die künftige Geschäftsfähigkeit der EZV.

Im Bereich der ITSEC wurde, ausgehend von den Geschäftsanforderungen, ein systematischer Ansatz für die Herleitung der Implementierungsanforderungen umgesetzt. Die technischen Elemente wurden auf Stufe Entwicklung in ein automatisches Testen eingebunden. Der Informatiksicherheitsbeauftragte (ISBO) wurde stark in diesen Prozess eingebunden und sollte aus Sicht der EZV wieder vermehrt Controllingaufgaben wahrnehmen.

Für das IKS strebt die EZV ein einheitliches, steuerartenübergreifendes System an. Sie will sich auf möglichst automatisierte Schlüsselkontrollen fokussieren. Damit sollen auch hier die Ressourcen für vertiefte IKS-Kontrolltätigkeiten frei werden. Diese Arbeiten wurden noch nicht gestartet.

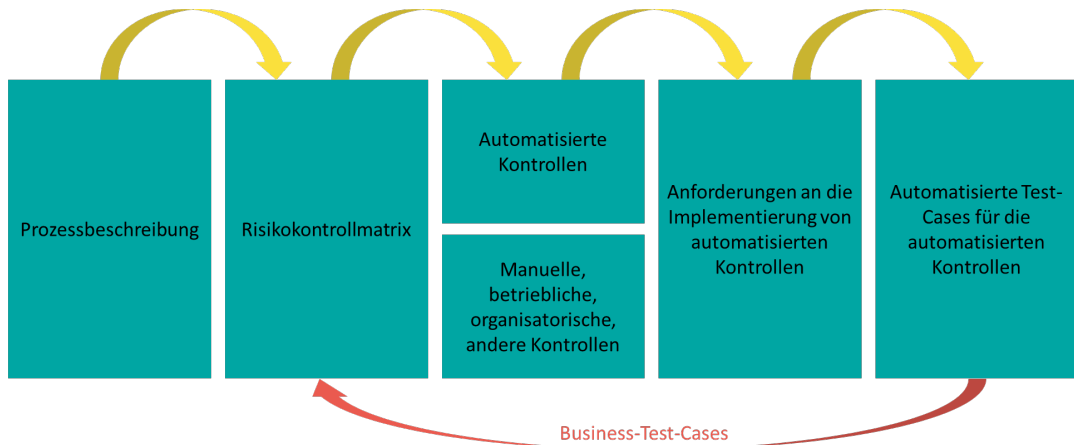


Abbildung 11: Lösungsansatz für die nachhaltige Umsetzung von IKS-Anforderungen, wie auch für ISDS- oder BCM-Massnahmen (Darstellung EFK)

Die EZV erarbeitete ebenfalls die Grundlagen für das BCM gemäss den Richtlinien des EFD. Mit DaziT werden sich diese Anforderungen künftig wesentlich ändern. Die Digitalisierung soll die neuen Geschäftsprozesse vereinfachen, sie wird aber auch die Abhängigkeiten von den IT-Systemen deutlich erhöhen. Die BCM-Anforderungen muss die EZV für die neuen Geschäftsprozesse noch ermitteln.

Neben dem systematischen Herleiten der Implementierungsanforderungen von den Geschäftsprozessen ist eine effiziente und effektive Qualitätssicherung nach der Umsetzung zentral. Damit muss die nachhaltige Umsetzung der technischen IKS-, ITSEC- oder BCM-Massnahmen sichergestellt und der Aufwand zugunsten anderer Kontrollaufgaben reduziert werden. Die Einbindung dieser Geschäftsanforderungen in ein automatisiertes Testmanagement würde auch aus Sicht der EZV einen wichtigen Beitrag leisten. Automatisierte Tests von Business-Test-Cases (Abbildung 11) nach jedem Entwicklungsschritt könnten die Wirkung von technischen IKS-, ITSEC- oder BCM-Massnahmen laufend sicherstellen.

Beurteilung

Die Beurteilung des Fortschritts bezüglich Querschnittsanforderungen (IKS, ITSEC, BCM) ist noch nicht durchgängig möglich. Es fehlen vor allem noch zentrale Anforderungen für das IKS und das BCM. Die Verbesserungspotenziale mit einer engeren Einbindung von Querschnittsrollen hat die EZV erkannt.

Die Einbindung in ein automatisiertes Testen ist von zentraler Bedeutung, um die nachhaltige Umsetzung der technischen Kontrollmassnahmen zu gewährleisten. Die Querschnittsverantwortlichen müssen über ein Werkzeug verfügen, um ihr Controlling auf Stufe der Geschäftsprozesse sicherzustellen. So können diese Rollen (ISBO, IKS- und BCM-Beauftragte) künftig in ihrer Funktion gestärkt werden.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der EZV, die Anforderungen von Querschnittsfunktionen (insbesondere ISBO, IKS- und BCM-Beauftragte) soweit möglich in ein automatisches Testmanagement zu integrieren. Über die Controllingfunktion dieser Querschnittsrollen soll die nachhaltige Umsetzung der entsprechenden Massnahmen sichergestellt werden. Lassen sich diese Kontrollen nicht automatisieren, müssen geeignete Wege für manuelle Tests definiert werden.

Stellungnahme der EZV

Die EZV begrüsst die Empfehlung der EFK, die Anforderungen von Querschnittsfunktionen soweit wie möglich in ein automatisiertes Testmanagement zu übernehmen. Die Empfehlung ergänzt die Befunde der Internen Revision der EZV zum Testmanagement. Das Testmanagement wird in den folgenden Wochen gestärkt. Die Verbesserungen werden gesamtheitlich angegangen und sind zum Teil schon in der Umsetzung. Der zeitliche Fortschritt wird jedoch stark von der Verfügbarkeit interner und dafür geeigneten Ressourcen abhängen. Die EZV stärkt weiter insbesondere den Bereich der Informatiksicherheit (Ausschreibung läuft).

5.3 Die Kommunikationsinstrumente sollten besser genutzt werden

Mit dem Programm DaziT hat die EZV verschiedene Kommunikationskanäle aufgebaut, um die Basis der Mitarbeitenden einzubinden. Die EZV nutzt diese Kanäle für die Steuerung der Massnahmen der Transformation zum BAZG. Die Informationen zur Transformation und der künftigen Arbeit im BAZG (etwa die neuen Berufsbilder, das Ausbildungskonzept) werden nach einem klaren Top-down-Prinzip kommuniziert. Die EZV informierte seine Mitarbeitende über die Ziele und Visionen über Informationsveranstaltungen vor Ort oder regelmässigen Info-Bulletins auf ihrer Intranetseite. Bezüglich der Inhalte der Transformationen wurden die Mitarbeitenden zu den künftigen Werten der BAZG-Organisation befragt. Darüber hinaus wurden keine weiteren Informationen erhoben, die Mitarbeitenden

können jedoch über die Intranetseite der EZV Fragen stellen. Die Abklärungen vor Ort zeigen, dass diese Fragen oft über die lokale Linie eingereicht werden. Ab 2021 soll die Basis der Mitarbeitenden informiert werden, nachdem die Chefs in den neu definierten Zollregionen ihre Arbeit nach Art. 29 Zollverordnung des EFD aufgenommen haben.

Die Sozialpartner sind in der Programmaufsicht von DaziT vertreten. Dieses Gremium befasst sich primär mit IKT- und Infrastrukturthemen, die kulturelle Transformation wird jedoch nicht behandelt. Dafür baut die EZV verschiedene Arbeitsgruppen mit Beteiligung der Gewerkschaften auf.

Die Gewerkschaften transfair und garanto haben nach eigenen Angaben teilweise repräsentative Umfragen bei den Mitgliedern durchgeführt. Hier zeigt sich, dass sich rund die Hälfte der Befragten nur teilweise genügend informiert fühlt. Ebenfalls die Hälfte kann die Veränderungen durch die Transformation bzw. DaziT nicht beurteilen. Die EZV hat diese Resultate zur Kenntnis genommen, jedoch nicht detailliert ausgewertet.

Beurteilung

Der über Jahre kultivierte Top-Down-Ansatz lässt sich in diesen Steuerungsinstrumenten deutlich erkennen. Es besteht ein hohes Risiko, dass die Informationen in diesen Kanälen stark durch die Hierarchiestufen gefiltert werden.

Die Sozialpartner könnten einen zusätzlichen, unabhängigen Informationskanal zu ihren Mitarbeitenden der EZV sicherstellen. Mit der Programmaufsicht waren diese Partner aber nicht optimal in die EZV eingebunden. Die neuen Arbeitsgruppen in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und die entsprechende personelle Besetzung können dazu beitragen, die Situation zu verbessern. Ausserdem stärkt die EZV mit den neuen agilen Rollen (Product- oder Rollout-Manager) ihre Informationskanäle zur Mitarbeiterbasis. Damit sind bereits verschiedene Massnahmen seitens EZV vorgesehen, um diese Situation positiv voranzutreiben. Die EFK verzichtet deshalb an dieser Stelle auf eine Empfehlung.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) vom 12. September 2017, BBl 2017 6423

Botschaften

17.021 – Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) vom 15. Februar 2017, BBl 2017 1719

Postulate

17.3361 – Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse durch die Eidgenössische Zollverwaltung. Wer steuert, wie werden die Prioritäten gesetzt?

Bundesratsbeschlüsse

2019.1833 – Vollzug nichtzollrechtlicher Erlasse durch die Eidgenössische Zollverwaltung. Wer steuert, wie werden die Prioritäten gesetzt? Bericht in Erfüllung des Postulats 17.3361, Finanzkommission NR, vom 18. Mai 2017

Anhang 2: Abkürzungen

antidoping	Stiftung Antidoping Schweiz
ASTRA	Bundesamt für Strassen
BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAK	Bundesamt für Kultur
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
BAV	Bundesamt für Verkehr
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BAZG-VG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG-Vollzugsaufgabengesetz, BAZG-VG)
BFE	Bundesamt für Energie
BFS	Bundesamt für Statistik
BLK	Bundeseinheit für die Lebensmittelkette
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTI	Eidgenössisches Starkstrominspektorat
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei

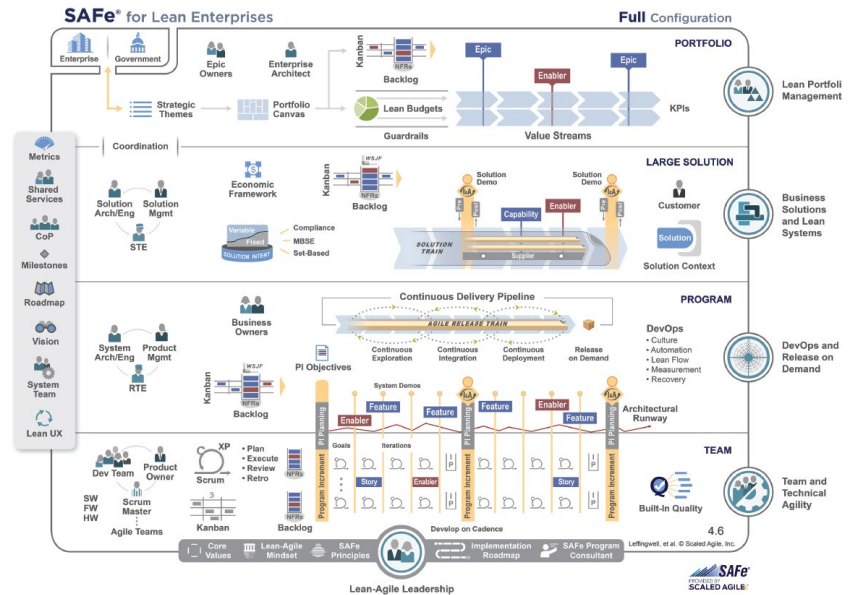
GS-EFD	Generalsekretariat des EFD
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IPI	Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum
ISB	Informatiksteuerungsorgan des Bundes
KPI	Key-Performance-Indikatoren
LWA	Leistungswertanalyse
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
PMO	Programm-/Projektmanagement Office
PO	Product Owner
QSRM	Qualitäts- und Risikomanager
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
Swissmedic	Schweizerisches Heilmittelinstitut
VK	Verpflichtungskredit

Anhang 3: Glossar

Epic	Darunter versteht man die Beschreibung einer Anforderung an eine neue Software auf einer hohen Abstraktionsebene.
Leistungs- wertanalyse	Die Earned Value Analysis (auch als Earned-Value-Analyse, Leistungswertanalyse, Fertigstellungswertmethode oder Arbeitswertanalyse bezeichnet) ist ein Werkzeug des Projektcontrollings. Sie dient zur Fortschrittsbewertung von Projekten. Dabei wird die aktuelle Termin- und Kostensituation durch Kennzahlen beschrieben. Die Schlüsselwerte sind dabei Planwert (engl. planned value), Istkosten (actual costs) und Fertigstellungswert (earned value). Durch die Verfolgung der Kennzahlen ist eine Trendanalyse möglich. (Wikipedia, Stand 09.04.2021)
Once-Only- Prinzip	<p>Grundsatz der einmaligen Erfassung: Öffentliche Verwaltungen sollten sicherstellen, dass die Menschen und Unternehmen ihnen dieselben Informationen nur einmal übermitteln. Soweit zulässig, sollten sie diese Daten – unter vollständiger Beachtung der Datenschutzvorschriften – intern mehrmals verwenden, um eine unnötige zusätzliche Belastung der Bürger und der Unternehmen zu vermeiden.</p> <p>Das Once-Only-Prinzip ist Bestandteil der Tallinn-Deklaration der EU, die von der Schweiz mitunterzeichnet wurde.</p> <p>Quelle: EU-eGovernment-Aktionsplan 2016–2020; Beschleunigung der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung vom 19. April 2016</p>
QSRM	Der Qualitäts- und Risikomanager unterstützt den Auftraggeber mit einer unabhängigen Beurteilung des Projekts. Er gibt Empfehlungen für Massnahmen zur Erreichung der Projektziele ab.

SAFe

Framework für die Umsetzung von grossen agilen Vorhaben. Dieses Framework definiert vier Ebenen für die agile Zusammenarbeit: TEAM, PROGRAM, LARGE SOLUTION und PORTFOLIO. Die Ebene LARGE SOLUTION wird nicht in jedem Fall benötigt.



(© Scaled Agile, Inc., Stand 20.03.2020)

Scrum

Scrum (englisch scrum «[das] Gedränge») ist ein Vorgehensmodell des Projekt- und Produktmanagements, insbesondere zur agilen Softwareentwicklung. Es wurde ursprünglich in der Softwaretechnik entwickelt, ist aber davon unabhängig. (Wikipedia, Stand 09.04.2021)

Sprint

Ein Sprint ist ein Arbeitsabschnitt, in dem ein Inkrement einer Produktfunktionalität implementiert wird. Er beginnt mit einem Sprint Planning und endet mit einem Sprint Review und einer -Retrospektive. Sprints folgen unmittelbar aufeinander. Während eines Sprints sind keine Änderungen erlaubt, die das Sprintziel beeinflussen. Ein Sprint umfasst ein Zeitfenster von ein bis vier Wochen. Alle Sprints sollten idealerweise die gleiche Länge haben, um so dem Projekt einen Takt zu geben. Ein Sprint wird niemals verlängert – er ist zu Ende, wenn die Zeit um ist. (Wikipedia, Stand 13.03.2020)

Story

User Stories sind eine Technik zur Beschreibung von Anforderungen aus der Perspektive eines Benutzers unter Verwendung von Alltagssprache. In Scrum werden User Stories zur Formulierung der Product-Backlog-Einträge verwendet. Eine User Story beschreibt, welche Produkteigenschaft der Benutzer will und warum. (Wikipedia, Stand 13.03.2020)

Anhang 4: Umfrage NZE

1. Sind im Rahmen der Umsetzung der Massnahmen im Bereich der nichtzollrechtlichen Erlasse auf Ihrer Seite Prozessanpassungen notwendig?

Bundesamt	Ja, abgeschlossen	Ja, die Umsetzung der abgestimmten Planung ist auf Kurs	Ja, eine planmässige Umsetzung ist noch nicht sichergestellt	Keine Angabe möglich	Nein, keine Anpassung notwendig	Gesamtergebnis
Stiftung Antidoping Schweiz (antidoping)					1	1
Bundesamt für Strassen (ASTRA)		2			7	9
Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS)					1	1
Bundesamt für Umwelt (BAFU)		2	4	4	2	12
Bundesamt für Gesundheit (BAG)				1	3	4
Bundesamt für Kultur (BAK)					1	1
Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)		2				2
Bundesamt für Verkehr (BAV)				4		4
Bundesamt für Energie (BFE)		1			1	2
Bundesamt für Statistik (BFS)			1			1
Bundeseinheit für die Lebensmittelkette (BLK)					1	1
Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)	2	1		1		4
Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)			3		1	4

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL)					1	1
Eidgenössisches Starkstrominspektorat (ESTI)			1			1
Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV)			1			1
Bundesamt für Polizei (fedpol)			4			4
Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IPI)				7		7
Nachrichtendienst des Bundes (NDB)		1				1
Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)			2	1	3	6
Schweizerisches Heilmittelinstitut (Swissmedic)				4		4
Gesamtergebnis	2	9	16	22	22	71

2. Sind die rechtlichen Grundlagen ausreichend (beispielsweise für die gemeinsame Datennutzung), um die angestrebten Veränderungen (Digitalisierung) zu ermöglichen?

Bundesamt	Ja, abgeschlossen	Ja, die Umsetzung der abgestimmten Planung ist auf Kurs	Ja, eine planmäßige Umsetzung ist noch nicht sichergestellt	Keine Angabe möglich	Nein, keine Anpassung notwendig	Gesamtergebnis
antidoping				1		1
ASTRA		2			7	9
BABS	1					1
BAFU		2	3	2	5	12
BAG	2			2		4
BAK				1		1
BAKOM					2	2
BAV				4		4
BFE				1	1	2
BFS			1			1
BLK					1	1
BLV	2	1		1		4
BLW	1		1	1	1	4
BWL		1				1
ESTI		1				1
ESTV	1					1
fedpol				4		4
IPI				7		7
NDB			1			1
SECO			2	1	3	6
Swissmedic				4		4
Gesamtergebnis	7	7	8	29	20	71

3. Sind auf Ihrer Seite Anpassungen an den IT-Systemen notwendig (beispielsweise für das Beseitigen von Medienbrüchen)?

Bundesamt	Ja, die Umsetzung der abgestimmten Planung ist auf Kurs	Ja, eine planmässige Umsetzung ist noch nicht sichergestellt	Keine Angabe möglich	Nein, keine Anpassung notwendig	Gesamtergebnis
antidoping				1	1
ASTRA		2		7	9
BABS				1	1
BAFU		1	6	5	12
BAG	1		1	2	4
BAK			1		1
BAKOM	2				2
BAV				4	4
BFE			1	1	2
BFS		1			1
BLK				1	1
BLV	2		2		4
BLW	1	2		1	4
BWL	1				1
ESTI				1	1
ESTV		1			1
fedpol		4			4
IPI			7		7
NDB		1			1
SECO		2	1	3	6
Swissmedic		4			4
Gesamtergebnis	7	18	19	27	71

4. Müssen Sie im Rahmen der Konzentration der EZV auf ihre Kernkompetenzen zusätzliche Aufgaben übernehmen?

Bundesamt	Ja	Nein	Gesamtergebnis
antidoping		1	1
ASTRA		9	9
BABS		1	1
BAFU	1	11	12
BAG		4	4
BAK		1	1
BAKOM		2	2
BAV		4	4
BFE		2	2
BFS		1	1
BLK		1	1
BLV	2	2	4
BLW		4	4
BWL		1	1
ESTI		1	1
ESTV		1	1
fedpol	4		4
IPI		7	7
NDB	1		1
SECO	1	5	6
Swissmedic		4	4
Gesamtergebnis	9	62	71

5. Haben Sie den Vorschlag der EZV zur Priorisierung und Steuerung des Vollzugs in Ihrem NZE-Bereich bereits validiert?

Bundesamt	Ja	Keinen Vorschlag erhalten	Nein	Gesamtergebnis
antidoping		1		1
ASTRA		9		9
BABS	1			1
BAFU	5	7		12
BAG	2	2		4
BAK		1		1
BAKOM	2			2
BAV		4		4
BFE		2		2
BFS		1		1
BLK			1	1
BLV		4		4
BLW		4		4
BWL		1		1
ESTI		1		1
ESTV			1	1
fedpol		4		4
IPI		7		7
NDB	1			1
SECO		5	1	6
Swissmedic		4		4
Gesamtergebnis	11	57	3	71

6. Bringen die Anpassungen dem Bürger eine Verbesserung in der Zusammenarbeit mit der Verwaltung?

Bundesamt	Eher grosse Verbesserungen	Eher kleine Verbesserungen	Grosse Verbesserungen	Kann nicht beurteilt werden	Keine Verbesserungen	Gesamtergebnis
antidoping				1		1
ASTRA	1			8		9
BABS		1				1
BAFU	2	1	1	7	1	12
BAG		3		1		4
BAK				1		1
BAKOM			2			2
BAV				4		4
BFE				2		2
BFS	1					1
BLK				1		1
BLV		2		2		4
BLW		2		2		4
BWL					1	1
ESTI	1					1
ESTV				1		1
fedpol		4				4
IPI				7		7
NDB	1					1
SECO	1			5		6
Swissmedic					4	4
Gesamtergebnis	7	13	3	42	6	71

7. Zu welchen Digitalisierungszielen leisten die Anpassungen in Ihrem Amt einen Beitrag?

Bundesamt	Once-Only	Nein	Gesamtergebnis
antidoping		1	1
ASTRA	1	8	9
BABS		1	1
BAFU	7	5	12
BAG		4	4
BAK		1	1
BAKOM		2	2
BAV		4	4
BFE	1	1	2
BFS	1		1
BLK	1		1
BLV		4	4
BLW	2	2	4
BWL		1	1
ESTI		1	1
ESTV		1	1
fedpol		4	4
IPI		7	7
NDB		1	1
SECO		6	6
Swissmedic		4	4
Gesamtergebnis	13	58	71

Bundesamt	Ende-zu-Ende-Prozesse	Nein	Gesamtergebnis
antidoping		1	1
ASTRA	2	7	9
BABS	1		1
BAFU	3	9	12

BAG	3	1	4
BAK		1	1
BAKOM	2		2
BAV		4	4
BFE	1	1	2
BFS		1	1
BLK	1		1
BLV	1	3	4
BLW	1	3	4
BWL		1	1
ESTI		1	1
ESTV		1	1
fedpol	4		4
IPI	7		7
NDB		1	1
SECO	2	4	6
Swissmedic		4	4
Gesamtergebnis	28	43	71

Bundesamt	Sonstige	Nein	Gesamtergebnis
antidoping		1	1
ASTRA		9	9
BABS		1	1
BAFU		12	12
BAG		4	4
BAK		1	1
BAKOM		2	2
BAV		4	4
BFE		2	2
BFS		1	1
BLK		1	1
BLV		4	4
BLW	1	3	4
BWL		1	1
ESTI		1	1
ESTV		1	1
fedpol		4	4

IPI		7	7
NDB		1	1
SECO		6	6
Swissmedic	3	1	4
Gesamtergebnis	4	67	71

Bundesamt	Keinen, es wurde nur marginal digitalisiert	Nein	Gesamtergebnis
antidoping		1	1
ASTRA		9	9
BABS		1	1
BAFU	1	11	12
BAG	1	3	4
BAK	1		1
BAKOM		2	2
BAV	4		4
BFE	1	1	2
BFS		1	1
BLK		1	1
BLV		4	4
BLW	1	3	4
BWL	1		1
ESTI	1		1
ESTV		1	1
fedpol		4	4
IPI		7	7
NDB	1		1
SECO	1	5	6
Swissmedic		4	4
Gesamtergebnis	13	58	71

8. Welchen Ampelstatus hat der Gesamtumsetzungsstand der beschlossenen Massnahmen zu den nichtzollrechtlichen Erlassen aus Sicht Ihrer Organisation?

Bundesamt	Grün	Gelb	Rot	Gesamtergebnis
antidoping	1			1
ASTRA	8	1		9
BABS	1			1
BAFU	6	6		12
BAG	4			4
BAK	1			1
BAKOM	2			2
BAV	4			4
BFE	1	1		2
BFS		1		1
BLK	1			1
BLV		4		4
BLW	1	2	1	4
BWL	1			1
ESTI	1			1
ESTV		1		1
fedpol		4		4
IPI		7		7
NDB		1		1
SECO	2	3	1	6
Swissmedic			4	4
Gesamtergebnis				71

Übersicht der angefragten NZE-Partner:

NZE Partner	Teilnahme: Ja	Teilnahme: Nein	Gesamtergebnis
agroscope		1	1
<i>Futtermittel</i>		1	1
antidoping	1		1
<i>Dopingmittel</i>	1		1
ASTRA	9	2	11
<i>Abmessungen und Gewichte von Strassenfahrzeugen</i>		1	1
<i>Arbeits- und Ruhezeit</i>	1		1
<i>Ausnahmetransporte</i>		1	1
<i>Fahrfähigkeit des Fahrzeugführers</i>	1		1
<i>Radarwarngeräte</i>	1		1
<i>Sonntags- und Nachtfahrverbot</i>	1		1
<i>Technische Anforderungen an Fahrzeuge</i>	1		1
<i>Transport gefährlicher Güter SDR / ADR</i>	1		1
<i>Verkehrsversicherung</i>	1		1
<i>Verkehrszulassung Fahrzeugführer</i>	1		1
<i>Verkehrszulassung Strassenfahrzeuge</i>	1		1
BABS	1		1
<i>Strahlenschutz</i>	1		1
BAFU	12	3	15
<i>Abfälle</i>	1		1
<i>Fischerei</i>	1		1
<i>Forstliches Vermehrungsgut</i>	1		1
<i>Holzverpackungen (ISPM 15)</i>	1		1
<i>In der Luft stabile Stoffe</i>	1		1
<i>Invasive gebietsfremde Arten</i>		1	1
<i>Jagd und Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel</i>		1	1
<i>Luftreinhaltung</i>	1		1
<i>Ozonschichtabbauende Stoffe</i>	1		1
<i>Pflanzengesundheit</i>	1		1
<i>Pflanzenschutzmittel</i>		1	1
<i>Prior Informed Consent PIC</i>	1		1
<i>Quecksilber</i>	1		1
<i>Vorgezogene Entsorgungsgebühr für Batterien</i>	1		1
<i>Vorgezogene Entsorgungsgebühr VEG</i>	1		1
BAG	4	3	7
<i>Bio-Medizin</i>		1	1

Biozidprodukte	1		1
Epidemien	1		1
Lasengeräte		1	1
Schutz vor Gefährdung durch nichtionisierende Strahlung und Schall		1	1
Strahlenschutz	1		1
Tabakprodukte	1		1
BAK	1		1
Kulturgütertransfer	1		1
BAKOM	2		2
Elektromagnetische Verträglichkeit	1		1
Fernmeldeanlagen	1		1
BAV	4		4
Eisenbahnen	1		1
Seilbahnen	1		1
Zulassung als Strassentransportunternehmen	1		1
Gewerbsmässige Personenbeförderung	1		1
BFE	2		2
CO ₂ -Abgabe für Personenwagen	1		1
Kernenergie	1		1
BFS	1		1
Statistik	1		1
BLK	1		1
Hormonfleisch	1		1
BLV	4	2	6
Artenschutz CITES		1	1
Meeresfischerei IUU	1		1
Tierschutz	1		1
Tierseuchen	1		1
Immunologische Arzneimittel für den tierärztlichen Gebrauch		1	1
Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände	1		1
BLW	4	1	5
Bio-Produkte	1		1
Dünger	1		1
Landwirtschaft (Bevolligungen und Zollkontingente)	1		1
Pflanzengesundheit	1		1
Pflanzenschutzmittel		1	1
BWL	1		1
Wirtschaftliche Landesversorgung	1		1
ESTI	1		1
Elektrische Anlagen und Erzeugnisse	1		1
ESTV	1		1
Mehrwertsteuer Inland- und Bezugssteuer	1		1
fedpol	4		4

<i>Münzen und Banknoten</i>	1		1
<i>Sprengmittel</i>	1		1
<i>Vorläuferstoffe für die Herstellung von Sprengstoff</i>	1		1
<i>Waffen</i>	1		1
IPI	7		7
<i>Geistiges Eigentum Design</i>	1		1
<i>Geistiges Eigentum Herkunftsangaben</i>	1		1
<i>Geistiges Eigentum Markenschutz</i>	1		1
<i>Geistiges Eigentum Patente</i>	1		1
<i>Geistiges Eigentum Topographien</i>	1		1
<i>Geistiges Eigentum Urheberrecht</i>	1		1
<i>Geistiges Eigentum Wappenschutz</i>	1		1
NDB	1		1
<i>Propagandamaterial</i>	1		1
SECO	6	1	7
<i>Aussenwirtschaftliche Massnahmen</i>		1	1
<i>Autonomes Ursprungswesen</i>	1		1
<i>Kriegsmaterial</i>	1		1
<i>Produktesicherheit</i>	1		1
<i>Rohdiamanten</i>	1		1
<i>Sanktionen und Embargos</i>	1		1
<i>Zivil und militärisch verwendbare Güter</i>	1		1
Swissmedic	4		4
<i>Arzneimittel für die Hinrichtung von Menschen</i>	1		1
<i>Betäubungsmittel</i>	1		1
<i>Heilmittel</i>	1		1
<i>Vorläuferstoffe</i>	1		1
Gesamtergebnis	71	13	84

Anhang 5: Empfehlungscontrolling

Empfehlung	Umsetzungsstand
<p>Nr. 19399.001</p> <p>Die EFK empfiehlt der EZV und der EFV, die Freigabekriterien und die Strukturierung der Verpflichtungskredite an die neue Programmsituation anzupassen. Die Aussagekraft des Reportings soll durch die Ausrichtung auf die veränderte Programm- und Führungsstruktur und durch Vereinfachungen verbessert werden.</p>	<p>Bleibt offen, siehe Kapitel 2 und 3</p> <p>Erste Schritte zur Vereinfachung der VK-Struktur sind mit der Freigabe der Tranche 2 im November 2019 angegangen worden. Die EZV hat zu gleichem Anlass weitere Schritte zur vollständigen Umsetzung angekündigt, u. a. der übergeordnete Portfolioaufbau, ergänzt mit Werkzeugen zur Steuerung und Nutzenmessung über das gesamte Programm. Diese sind noch nicht vollständig im Einsatz.</p>
<p>Nr. 18320.003 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt der EZV, schnellstmöglich die notwendigen Grundlagen für eine tragfähige Leistungswertanalyse zu schaffen. Sie sollte so gestaltet sein, dass eine verlässliche und aussagekräftige Kontrolle des Leistungsfortschritts und der Mittelverwendung möglich ist.</p>	<p>Bleibt offen, siehe Kapitel 3</p> <p>Umbau der LWA als Mittel zur Fortschrittsmessung für die einzelnen Epics ist noch im Gang. Die Empfehlung ist deshalb noch in Arbeit.</p>
<p>Nr. 18320.002 (Prio. 1)</p> <p>Die EFK empfiehlt der EZV, schnellstmöglich die notwendigen Grundlagen für eine tragfähige und aussagekräftige Messung des Nutzens (KPI) zu schaffen. Die KPI-Messgrößen sollten so gestaltet sein, dass mindestens die in der Botschaft in Aussicht gestellten Einsparungen und Produktivitätssteigerungen nachgewiesen werden können.</p>	<p>Bleibt offen, siehe Kapitel 5.1</p> <p>Aufgrund des noch im Aufbau befindlichen Nutzenmanagements kann diese Empfehlung nicht geschlossen werden.</p>

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle 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).