

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



Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz von Core-IT

Eidgenössische Steuerverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	605.22524
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
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.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Kontext	15
2.1 Core-IT – das Ergebnis eines steinigen Weges	15
2.2 Die ESTV beschafft den Grossteil der Bundeseinnahmen	16
3 Ausschöpfung des Digitalisierungspotenzials	18
3.1 Mehr Online-Dienstleistungen und Effizienzgewinne	18
3.2 Verzögerungen aufgrund von Problemen in der Ressourcensteuerung	19
3.3 Nach wie vor schlechte Vereinbarkeit von agilem Vorgehen und bestehenden Finanzprozessen	22
3.4 Once-Only-Prinzip noch vor Herausforderungen	23
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	25
Anhang 2: Abkürzungen	26
Anhang 3: Glossar	27
Anhang 4: Empfehlungscontrolling	30
Anhang 5: Prüfmodell digitale Transformation	31

Digitale Transformation: Prüfung der Prozesseffizienz von Core-IT

Eidgenössische Steuerverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) will ihre Abläufe in den nächsten fünf Jahren digitalisieren und den Online-Kanal zum Standard erheben, wodurch die Kundenfreundlichkeit und die Effizienz gesteigert werden sollen. Zur Umsetzung ihrer Digitalisierungsinitiative hat die ESTV beim Parlament zusätzliche Mittel in Höhe von 31,2 Millionen Franken für den Zeitraum 2023–2027 beantragt und zugesprochen bekommen. Das IT-Budget für das Jahr 2023 beläuft sich so auf 52,9 Millionen Franken. 2021 hat die ESTV Bundessteuern von insgesamt 56,5 Milliarden Franken eingenommen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat das Vorgängerprojekt FISCAL-IT wiederholt geprüft.¹ FISCAL-IT konnte 2018 abgeschlossen und in den Betrieb übergeben werden. Die produktive Systemlandschaft trägt den Namen Core-IT und umfasst eine Vielzahl an Einzelanwendungen und Schnittstellen. Die EFK prüfte in diesem Zusammenhang, ob die Chancen der digitalen Transformation genutzt wurden und werden.

Um die verschiedenen Phasen der digitalen Transformation zu durchlaufen, setzt die ESTV verstärkt auf agile Methoden und fördert eine übergreifende Zusammenarbeit zwischen den Fachabteilungen, der Softwareentwicklung und dem IT-Betrieb, wobei die beiden letzteren Bereiche vornehmlich beim Bundesamt für Informatik und Technologie (BIT) angesiedelt sind.

Die ESTV hat sich hohe Ziele gesetzt und mit dem bestehenden Angebot an Online-Services bereits Erfolge erzielt. Die digitale Transformation bei der ESTV schreitet nach FISCAL-IT weiter voran, wird aber durch externe Faktoren verlangsamt. Es besteht deshalb das Risiko, dass die ESTV ihr Ziel der vollständigen Digitalisierung in den nächsten fünf Jahren nicht erreichen kann. Optimierungsbedarf besteht in einer verlässlichen, übergreifenden Steuerung und Planung der digitalen Transformation, die vorausschauend und realistisch auf die Rahmenbedingungen eingeht.

Kontinuierliche Steigerung des Online-Angebotes und der Effizienz

Auf ihrem zentralen Online-Portal erweitert die ESTV beständig ihr Angebot an digitalen Dienstleistungen und sorgt für möglichst benutzerfreundliche Anwendungen für Steuerpflichtige, kantonale Verwaltungen, Finanzinstitute und weitere Partner. Mit voranschreitender Digitalisierung schafft die ESTV sowohl intern als auch extern effizientere Abläufe. So konnten beim Scanning zwischen 2015 und 2021 30 Stellen eingespart werden, während mit der Digitalisierungsinitiative ab 2028 mit einem Effizienzgewinn von 20 Stellen gerechnet wird.

¹ «Prüfung des ehemaligen IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT» (PA 19403) sowie «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT» (PA 18466, PA 17441, PA 16153, PA 14539, PA 13506), verfügbar auf der Website der EFK.

Verlangsamte digitale Transformation durch schwierige Rahmenbedingungen und nicht optimale Steuerung

Mehrere Digitalisierungsvorhaben der ESTV mussten verschoben werden, da die dafür notwendigen Spezialisten vom BIT nicht verpflichtet werden konnten oder bestehende Fachkräfte unerwartet für die Entwicklung anderer prioritärer Anwendungen, wie z. B. der Covid-App, abgezogen wurden. Die ESTV selbst hat Schwierigkeiten, genügend geeignete Fachkräfte mit Digitalisierungserfahrung aufzubauen. Mit 80 % externen Experten besteht eine hohe Abhängigkeit. Zudem muss die ESTV mit ca. 30 % höheren Betriebskosten des BIT rechnen, wodurch der finanzielle Handlungsspielraum für Innovationen und Neuentwicklungen trotz der zusätzlichen Finanzmittel eingeschränkt wird. Um dem entgegenzuwirken, haben die ESTV und das BIT mehrere Massnahmen ergriffen, deren Wirkung sich noch zeigen muss.

Die ESTV reagiert zwar rasch auf geänderte Rahmenbedingungen, indem sie Digitalisierungsvorhaben neu priorisiert und Ressourcen neu zuteilt. Häufige Umpriorisierungen sind jedoch aufwendig und verlangsamen die digitale Transformation gegenüber dem ursprünglichen Zeitplan, wodurch interne und externe Erwartungen nicht erfüllt werden. Durch eine vorausschauende und auf die Rahmenbedingungen angepasste Steuerung kann diesen Risiken besser begegnet werden.

Eingeschränktes und unausgeschöpftes Effizienzsteigerungspotenzial der digitalen Transformation

Bereits 2020 hat die EFK beanstandet, dass geltende Finanzierungs- und Leistungsverrechnungsmodelle der Bundesverwaltung das agile Vorgehen erschweren.² Diese bestehen noch immer und führen zu hohem administrativem Aufwand bei der ESTV.

Die ESTV betreibt ein eigenes Partnerverwaltungssystem, das nicht mit dem bundesweiten Stammdatenmanagement des Programms SUPERB identisch ist. Sowohl SUPERB Master Data Governance (MDG) als auch die ESTV sind zum Prüfungszeitpunkt noch nicht für eine Zusammenführung ihrer Systeme bereit, so müssen u. a. Stammdaten/Codes vereinheitlicht und Daten bereinigt werden. Im Sinne der Mehrfachnutzung von Daten, dem sogenannten Once-Only-Prinzip, stellt dies unausgeschöpftes Effizienzsteigerungspotenzial auf Stufe Bund dar. Die ESTV sollte sich umgehend für eine Teilnahme an SUPERB MDG bereitmachen.

² «Prüfung des ehemaligen IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT» (PA 19403), verfügbar auf der Website der EFK.

Transformation numérique : Audit de l'efficacité des processus de Core-IT

Administration fédérale des contributions

L'essentiel en bref

L'Administration fédérale des contributions (AFC) souhaite numériser ses processus au cours des cinq prochaines années et faire du canal en ligne la norme, ce qui devrait améliorer le service à la clientèle et l'efficacité. Pour mettre en œuvre son initiative de transformation numérique, l'AFC a demandé et obtenu du Parlement 31,2 millions de francs supplémentaires pour la période 2023–2027. Le budget informatique s'élève ainsi à 52,9 millions de francs pour l'année 2023. En 2021, l'AFC a perçu des impôts fédéraux pour un montant total de 56,5 milliards de francs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné à plusieurs reprises le projet précédent FISCAL-IT.¹ FISCAL-IT a pu être achevé et mis en service en 2018. Le système productif porte le nom de Core-IT et comprend une multitude d'applications individuelles et d'interfaces. Dans ce contexte, le CDF a vérifié si les possibilités offertes par la transformation numérique ont été et sont exploitées.

Afin de mener à bien les différentes étapes de la transformation numérique, l'AFC mise davantage sur les méthodes agiles et encourage la collaboration transversale entre les services spécialisés, le développement de logiciels et l'exploitation informatique, ces deux domaines étant principalement rattachés à l'Office fédéral de l'informatique et de la technologie (OFIT).

L'AFC s'est fixé des objectifs ambitieux et a déjà obtenu de premiers résultats positifs avec son offre de services en ligne. La transformation numérique continue de progresser après FISCAL-IT, mais certains facteurs externes viennent ralentir l'avancée des travaux. L'AFC risque ainsi de ne pas atteindre son objectif de numérisation complète au cours des cinq prochaines années. Des améliorations sont nécessaires en ce qui concerne le pilotage et la planification fiables et globales de la transformation numérique, qui tiennent compte des conditions-cadres de manière anticipative et réaliste.

Augmentation continue de l'offre de services en ligne et de l'efficacité

L'AFC élargit constamment son offre de services numériques sur son portail central en ligne et veille à ce que les applications aussi conviviales que possible pour les contribuables, les administrations cantonales, les établissements financiers et ses autres partenaires. Au fur et à mesure que la numérisation progresse, l'AFC met en place des processus plus efficaces, tant en interne qu'en externe. Les solutions de scannage ont ainsi permis d'économiser 30 postes entre 2015 et 2021, tandis que l'initiative de numérisation devrait permettre un gain d'efficacité correspondant à 20 postes à partir de 2028.

¹ « Audit de l'ancien projet informatique clé FISCAL-IT » (n° d'audit 19403) et « Audit du projet informatique clé FISCAL-IT » (n° d'audit 18466, 17441, 16153, 14539, 13506), disponibles sur le site Internet du CDF.

Ralentissement de la transformation numérique en raison de conditions-cadres difficiles et d'un pilotage sous-optimal

Plusieurs projets de numérisation de l'AFC ont dû être reportés, car l'OFIT n'a pas pu engager les experts nécessaires ou le personnel spécialisé existant a été retiré de manière inattendue pour développer d'autres applications prioritaires, telles que l'application Covid. L'AFC elle-même a du mal à réunir suffisamment de spécialistes appropriés ayant une expérience de la numérisation. Avec 80 % d'experts externes, le niveau de dépendance est très élevé. En outre, l'AFC doit compter avec une hausse d'environ 30 % des coûts d'exploitation de l'OFIT, ce qui limite la marge de manœuvre financière pour les innovations et le développement de nouveaux produits, et ce malgré les moyens financiers supplémentaires. Pour y remédier, l'AFC et l'OFIT ont pris plusieurs mesures, dont les effets restent à démontrer.

Certes, l'AFC réagit rapidement aux changements de conditions-cadres en redéfinissant les priorités des projets de numérisation et en réaffectant les ressources. Toutefois, les réorganisations fréquentes sont coûteuses et ralentissent la transformation numérique par rapport au calendrier initial, ce qui ne permet pas de répondre aux attentes internes et externes. Un pilotage prévoyant et adapté aux conditions-cadres permet de mieux faire face à ces risques.

Potentiel d'amélioration de l'efficacité de la transformation numérique limité et inexploité

En 2020 déjà, le CDF avait critiqué le fait que les modèles de financement et de facturation des prestations de l'administration fédérale rendent difficile une approche agile.² Ces modèles sont toujours en vigueur et entraînent une charge administrative élevée pour l'AFC.

L'AFC exploite son propre système de gestion des partenaires, qui n'est pas identique à la gestion des données de bases du programme SUPERB au niveau fédéral. Lors de l'audit, SUPERB Master Data Governance (MDG) et l'AFC ne sont pas encore prêts à fusionner leurs systèmes, ce qui implique notamment une harmonisation des données de base/codes et le nettoyage des données. En ce qui concerne l'utilisation multiple des données, le principe de la saisie unique (dit *once only*), il s'agit d'un potentiel inexploité pour accroître l'efficacité au niveau de la Confédération. L'AFC devrait se préparer sans tarder à rejoindre le programme SUPERB MDG.

Texte original en allemand

² « Audit de l'ancien projet informatique clé FISCAL-IT » (n° d'audit 19403), disponible sur le site Internet du CDF.

Trasformazione digitale: verifica dell'efficienza dei processi di Core-IT

Amministrazione federale delle contribuzioni

L'essenziale in breve

L'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) intende digitalizzare i propri processi nei prossimi cinque anni e standardizzare il canale online, aumentando così la qualità del servizio e l'efficienza. Per attuare la sua iniziativa in materia di digitalizzazione, l'AFC ha richiesto e ottenuto dal Parlamento risorse finanziarie supplementari pari a 31,2 milioni di franchi per il periodo 2023–2027. Il budget destinato al settore informatico per il 2023 ammonta quindi a 52,9 milioni di franchi. Nel 2021 l'AFC ha riscosso imposte federali per un totale di 56,5 miliardi di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto il precedente progetto FISCAL-IT a ripetute verifiche.¹ FISCAL-IT è stato completato e reso operativo nel 2018. Tale ambiente produttivo di sistema è denominato Core-IT e comprende un gran numero di singole applicazioni e interfacce. In questo contesto, il CDF ha verificato se le opportunità offerte dalla trasformazione digitale sono state utilizzate in passato e se lo sono tuttora.

Per superare le varie fasi della trasformazione digitale, l'AFC si affida sempre più a metodi agili e promuove una collaborazione trasversale tra le divisioni specializzate, lo sviluppo di software e l'esercizio IT; questi ultimi due settori sono aggregati principalmente presso l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione (UFIT).

L'AFC si è posta obiettivi ambiziosi e ha già riscosso successo con l'attuale offerta di servizi online. Dopo l'attuazione di FISCAL-IT, la trasformazione digitale dell'AFC continua a progredire, ma è rallentata da fattori esterni. Esiste quindi il rischio che l'AFC non riesca a raggiungere il suo obiettivo di completa digitalizzazione nei prossimi cinque anni. È necessario ottimizzare la gestione e la pianificazione della trasformazione digitale in modo affidabile e trasversale, considerando le condizioni quadro in modo previdente e realistico.

Incremento costante dell'offerta online e dell'efficienza

Sul suo portale online centrale, l'AFC amplia costantemente la sua offerta di servizi digitali e garantisce applicazioni di facile utilizzo per contribuenti, amministrazioni cantonali, istituti finanziari e altri partner. Con la progressiva digitalizzazione, l'AFC sta creando processi più efficienti sia internamente che esternamente. Ad esempio, tra il 2015 e il 2021 nell'ambito dei compiti legati alla scansione è stato possibile risparmiare il corrispettivo di 30 posti di lavoro, mentre con l'iniziativa in materia di digitalizzazione si prevede un aumento dell'efficienza corrispondente a 20 posti di lavoro dal 2028 in poi.

¹ «Verifica dell'ex progetto chiave TIC FISCAL-IT» (n. della verifica 19403) e «Verifica del progetto chiave TIC FISCAL-IT» (n. della verifica 18466, 17441, 16153, 14539, 13506), disponibili sul sito Internet del CDF.

Trasformazione digitale rallentata a causa di condizioni quadro difficili e di una gestione non ottimale

Diversi progetti di digitalizzazione dell'AFC hanno dovuto essere rinviati perché non è stato possibile far ricorso agli specialisti dell'UFIT necessari a tal fine o perché gli specialisti interni sono stati inaspettatamente impiegati per lo sviluppo di altre applicazioni prioritarie, come l'app Covid. La stessa AFC ha difficoltà a costituire un numero sufficiente di specialisti idonei con esperienza nella digitalizzazione. Esiste una forte dipendenza rispetto ad altri uffici: l'80 per cento degli esperti è esterno. L'AFC deve inoltre fare i conti con circa il 30 per cento in più di costi d'esercizio per l'UFIT, il che limita il margine di manovra finanziario per le innovazioni e i nuovi sviluppi, nonostante i fondi supplementari. Per contrastare questa situazione, l'AFC e l'UFIT hanno adottato diverse misure, i cui effetti non sono ancora visibili.

L'AFC reagisce rapidamente alle mutate condizioni quadro, ridefinendo le priorità dei progetti di digitalizzazione e riallocando le risorse. La frequente ridefinizione delle priorità è tuttavia costosa e rallenta la trasformazione digitale rispetto al programma originale, con il risultato che aspettative interne ed esterne non vengono soddisfatte. Questi rischi possono essere contrastati in maniera più efficace attraverso una gestione lungimirante e adeguata alle condizioni generali.

Potenziale di incremento dell'efficienza della trasformazione digitale limitato e non sfruttato

Già nel 2020 il CDF ha osservato che gli attuali modelli di finanziamento e di compensazione delle prestazioni dell'Amministrazione federale rendono difficile un approccio agile.² Tali modelli sono tuttora utilizzati e comportano un elevato onere amministrativo per l'AFC.

L'AFC gestisce un proprio sistema di amministrazione dei partner, che differisce dalla gestione dei dati di base a livello federale del programma SUPERB. Al momento della verifica sia il progetto SUPERB Master Data Governance (MDG) che l'AFC non sono ancora pronti per la fusione dei loro sistemi; tra l'altro, i dati di base e i codici devono ancora essere uniformati e i dati adeguati. Al fine di un utilizzo multiplo dei dati, il cosiddetto principio «once-only», questo rappresenta un potenziale di incremento dell'efficienza non sfruttato a livello federale. L'AFC dovrebbe prepararsi a partecipare al più presto al progetto SUPERB MDG.

Testo originale in tedesco

² «Verifica dell'ex progetto chiave TIC FISCAL-IT» (n. della verifica 19403), disponibile sul sito Internet del CDF.

Digital transformation: Audit of the process efficiency of core IT

Federal Tax Administration

Key facts

The Federal Tax Administration (FTA) intends to digitalise its processes over the next five years and make the online channel the default option, thereby increasing user-friendliness and efficiency. To implement its digitalisation initiative, the FTA has requested and been granted additional funding of CHF 31.2 million from Parliament for the period 2023–2027. The IT budget for 2023 amounts to CHF 52.9 million. In 2021, the FTA collected federal taxes totalling CHF 56.5 billion.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the preceding project FISCAL-IT on several occasions.¹ It was completed and put into operation in 2018. The productive system landscape is called Core-IT and comprises a large number of individual applications and interfaces. In this context, the SFAO examined whether the opportunities of the digital transformation were and still are being used.

In order to proceed through the various phases of the digital transformation, the FTA is increasingly relying on agile methods and promoting overarching cooperation between the specialist divisions, software development and IT operations, whereby the latter two are primarily located at the Federal Office of Information Technology, Systems and Telecommunication (FOITT).

The FTA set itself ambitious objectives and has already achieved success with its existing range of online services. The digital transformation at the FTA continues to progress following FISCAL-IT, but is being slowed down by external factors. There is therefore a risk that the FTA will not be able to achieve its goal of complete digitalisation in the next five years. There is a need for optimisation with regard to reliable, overarching management and planning for the digital transformation, which addresses the framework conditions in a forward-looking and realistic manner.

Online services and efficiency constantly increasing

On its central online portal, the FTA is constantly expanding its range of digital services and ensuring the most user-friendly applications possible for taxpayers, cantonal administrations, financial institutions and other partners. As digitalisation advances, the FTA is creating more efficient processes both internally and externally. For example, it was possible to cut 30 scanning jobs between 2015 and 2021, while the digitalisation initiative is expected to result in an efficiency gain equivalent to 20 positions from 2028 onwards.

¹ "Audit of the former key ICT project FISCAL-IT" (audit mandate 19403) and "Audit of the key ICT project FISCAL-IT" (audit mandate 18466, PA 17441, PA 16153, PA 14539, PA 13506), are available on the SFAO website.

Digital transformation slowed down due to difficult framework conditions and sub-optimal management

Several of the FTA's digitisation projects had to be postponed because the FOITT was unable to commit the necessary specialists or existing specialists were unexpectedly withdrawn in order to develop other priority applications, such as the COVID-19 app. The FTA itself has difficulties in acquiring enough suitable specialists with experience in digitalisation. With 80% of experts being external, there is a high level of dependency. In addition, the FTA has to reckon with approx. 30% higher operating costs for the FOITT, which limits the financial room for manoeuvre for innovations and new developments despite the additional funding. To counteract this, the FTA and the FOITT have taken several measures, the effect of which has yet to be seen.

The FTA does react quickly to changing framework conditions by reprioritising digitalisation projects and reallocating resources. However, frequent reprioritisation is costly and slows down the digital transformation compared to the original schedule, resulting in internal and external expectations not being met. These risks can be better addressed through proactive management that is adapted to the framework conditions.

Limited and untapped potential for efficiency gains from digital transformation

As early as 2020, the SFAO objected to the fact that the Federal Administration's current financing and cost allocation models make an agile approach difficult.² These still exist and lead to high administrative costs at the FTA.

The FTA operates its own partner management system, which is not identical to the master data management offered by the SUPERB programme at the federal level. At the time of the audit, both SUPERB Master Data Governance (MDG) and the FTA were not yet ready to merge their systems; among other things, master data/codes had to be standardised and data cleaned up. In terms of the multiple use of data, i.e. the once-only principle, this represents unexploited potential for increasing efficiency at the federal level. The FTA should not delay in preparing for participation in SUPERB MDG.

Original text in German

² "Audit of the former key ICT project Fiscal IT" (audit mandate 19403) is available on the SFAO website.

Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Steuerverwaltung

Die ESTV bedankt sich bei den Vertretern der EFK, mit welchen im Rahmen dieser Prüfung ein sehr offener und interessanter Meinungs austausch stattgefunden hat. Die Erkenntnisse aus dem Bericht geben ein gutes Gesamtbild ab, insbesondere die Problematik der ständig steigenden Kosten und der Mangel an Fachkräften, welche für die ESTV aufgrund diverser Abhängigkeiten schwierig zu bewältigen sind. Steigende Kosten und der Mangel an Fachkräften bergen das latente Risiko, dass die Digitalisierungsinitiative der ESTV verzögert wird.

Zu den im Bericht erwähnten Themenbereichen wie Beschaffung, Umnutzung Entwickler Covid-App und Betriebskosten, äussert sich das BIT wie folgt: Die Marktlage und die WTO-Vorgaben schränken die Bezugsmöglichkeiten externer Spezialisten stark ein, wie auch deren Beschaffungsdauer. Der Personalplafond des BIT ist durch übergeordnete Richtlinien des Departementes beschränkt, weshalb ein grosser Anteil an externen Spezialisten eingesetzt werden musste. Der Abzug von externen Spezialisten für das Covid-App belief sich auf 3 Entwickler (30-100%), sowie zeitlich beschränkt. Das Vorgehen entstand aus einer Notsituation mit Auftrag aus dem BR und wurde durch die Direktion BIT der ESTV kommuniziert. Die im Kreditantrag erläuterten Mehrkosten sind eine Mischform von Betriebs- und Projektkosten. Die schlechte Vereinbarkeit mit agilen Prozessen wurde durch das BIT beim GS bereits thematisiert. Auch wurde in der Stellungnahme zum BAR Kreditantrag vom April 23 eine entsprechende Frage zu dieser Thematik platziert. Das BIT unterliegt mit seinem Vorgehen den Richtlinien und Weisungen zur Haushalts- und Rechnungsführung des Bundes.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit dem zwischen 2022 und 2024 gestaffelt in Kraft tretenden Bundesgesetz über das elektronische Verfahren im Steuerbereich soll die Digitalisierung vorangetrieben werden. Unter anderem ermächtigt es den Bundesrat, die Unternehmen zum elektronischen Verkehr mit der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) verpflichten zu können. Zudem verpflichtet es die Kantone, neben dem schriftlichen Verfahren, auch ein elektronisches vorzusehen. Basierend auf dieser gesetzlichen Grundlage beabsichtigt die ESTV, ihre Verfahren in den kommenden fünf Jahren vollständig zu digitalisieren, um seitens Verwaltung die entsprechenden Rahmenbedingungen für das elektronische Verfahren zur Verfügung zu stellen.

Die ESTV hat sich zum Ziel gesetzt, dass bis Ende 2027

- alle Daten bei der ESTV online eingereicht werden können und von der ESTV elektronisch versandt oder publiziert werden können;
- die ESTV-interne Bearbeitung der Steuerverfahren elektronisch möglich ist; und
- der Online-Kanal als Standard für den Informationsaustausch mit allen Kundengruppen etabliert wird.

Mithilfe der Digitalisierung soll Folgendes erreicht werden:

- Verbesserung der Datenqualität
- Entlastung der Mitarbeitenden von repetitiven Arbeiten
- Steigerung der Kundenfreundlichkeit
- Gewährleistung eines modernen und zeitgemässen Auftritts der ESTV.

Seit 2013 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bei der ESTV folgende Prüfungen von Programmen mit Bezug zur digitalen Transformation durchgeführt:

- 2013 Auflösung INSIEME,
- 2013 bis 2019 sechs Prüfungen des IKT-Schlüsselprojekts FISCAL-IT inkl. dessen Abschluss.

Ausführlichere Informationen zu diesen geprüften Programmen sind in Kapitel 2 zu finden.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit dieser Prüfung beurteilt die EFK die digitale Transformation der ESTV anhand der folgenden vier Fragen:

1. Wird das Effizienzsteigerungspotenzial der digitalen Transformation ausgeschöpft?
2. Werden neue potenzielle Kunden, Partner, Produkte und Dienstleistungen adäquat berücksichtigt?
3. Wird die digitale Transformation adäquat in eine Gesamtarchitektur eingebettet, gesteuert und geführt?

4. Ermöglichen die bestehenden Rahmenbedingungen (bspw. Gesetze, Technologie, usw.) die zeitgerechte und flexible Umsetzung und eine durchgängige Digitalisierung?

Nicht im Rahmen dieses Audits geprüft wurde das abgeschlossene Vorhaben FISCAL-IT, mit dem die jetzige Applikationslandschaft Core-IT erstellt worden ist.

Ausserdem wurde die Umsetzung von zwei Empfehlungen aus dem Audit 18466 geprüft; die Ergebnisse sind dem Anhang 4 zu entnehmen.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Stefan Kofmehl (Revisionsleitung), Martin Koci, Michelle Desmond und Benedikt Schlegel sowie einem externen Experten für digitale Transformation vom 13. Juni bis 15. Juli 2022 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Alberto Parisi. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

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 Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 4. Mai 2023 statt. Teilgenommen haben:

- vonseiten der ESTV: die Hauptabteilungschefin Ressourcen, der Leiter Informatik / CIO, der Leiter Portfolio Management, der Leiter Direktionsstab und der Leiter Interne Revision
- vonseiten BIT: der Business Owner Core-IT
- vonseiten der EFK: der Mandatsleiter, der Federführende und der Revisionsleiter

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Kontext

2.1 Core-IT – das Ergebnis eines steinigen Weges

Die heutige Applikationslandschaft der ESTV, genannt Core-IT, ist historisch gewachsen. Sie nahm ihren Ursprung im Programm INSIEME.

Programm INSIEME

2001 startet die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) das Programm INSIEME, mit welchem die zentralen Informatik-Anwendungen der beiden Hauptabteilungen Mehrwertsteuer (MWST) und Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben (DVS) mit einem einheitlichen IT-Gesamtsystem abgelöst werden sollen. Nach erheblichen Schwierigkeiten entscheidet sich die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), das Programm am 17. September 2012 abzubrechen, das gescheiterte IT-Programm wird von einer parlamentarischen Arbeitsgruppe untersucht. Die Ausgaben für INSIEME belaufen sich auf 115,9 Millionen Franken.

Programm FISCAL-IT

Unmittelbar darauf, im ersten Quartal 2013, lanciert die ESTV das Nachfolgeprogramm FISCAL-IT mit den Zielen,

- die mittel- und langfristigen Operationalität sicherzustellen,
- die Effizienz zu steigern,
- die Komplexität in der IT zu reduzieren und
- eine moderne und möglichst homogene IT-Systemlandschaft zu schaffen.

Diesmal wählt die ESTV einen schrittweisen Lösungsansatz mit 29 aufeinander abgestimmten Einzelprojekten. Ende 2018 schliesst die ESTV das Programm ab und überführt die neu aufgebauten Systeme in einen integrierten Systemverbund, die Plattform Core-IT. Die ESTV wickelt über diese Plattform den grössten Teil der Kernprozesse ab. Parallel zum Programm FISCAL-IT werden durch das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation (BIT) die notwendigen Betriebs- und Wartungsstrukturen aufgebaut.

Die Gesamtkosten von FISCAL-IT betragen, inklusive interner Kosten, 118,35 Millionen Franken. Der Verpflichtungskredit von 95,2 Millionen Franken wird mit 86,2 Millionen ausgeschöpft.

Projekt IT-BE (Standardisierung Betriebsleistungen)

Für die ESTV und das BIT ist die betriebliche Situation seit Januar 2016 und auch nach Abschluss von FISCAL-IT nicht zufriedenstellend. Fachsysteme fallen aus, Wartungsarbeiten, Fehlerbehebungen und Nachlieferungen erfolgen verspätet, da Betriebsstrukturen inklusive Aufgaben und Verantwortlichkeiten mit dem BIT nicht klar geregelt sind. Diese Probleme haben einschneidende Folgen für den operativen Betrieb und gefährden den Jahresabschluss 2018. Mit jährlich 24 Millionen Franken sind die Betriebs- und Wartungskosten Mitte 2018 zudem doppelt so hoch wie budgetiert.

Nach mehreren unwirksamen Massnahmen initiiert die Geschäftsleitung der ESTV im Juli 2018 das Projekt IT-BE. IT-BE führt zu einer Verbesserung der Situation, wobei die Kosten für Wartung und Betrieb von der ESTV noch immer als zu teuer beurteilt werden.

2.2 Die ESTV beschafft den Grossteil der Bundeseinnahmen

Die ESTV ist zuständig für die Erhebung der Mehrwertsteuer, der Verrechnungssteuer und weiterer Abgaben des Bundes sowie für die Aufsicht und die Einnahme der direkten Bundessteuer. Sie setzt die Doppelbesteuerungsabkommen um, leistet internationale Amtshilfe in Steuersachen, erhebt staatsvertraglich vereinbarte Quellensteuern für andere Staaten und erstellt Steuerstatistiken.

2021 betragen die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer 24,4 Milliarden Franken, der Mehrwertsteuer 23,6 Milliarden Franken und der Verrechnungssteuer 4,9 Milliarden Franken. Die folgende Abbildung verdeutlicht die Grössenordnung der wichtigsten Steuern und Zölle.

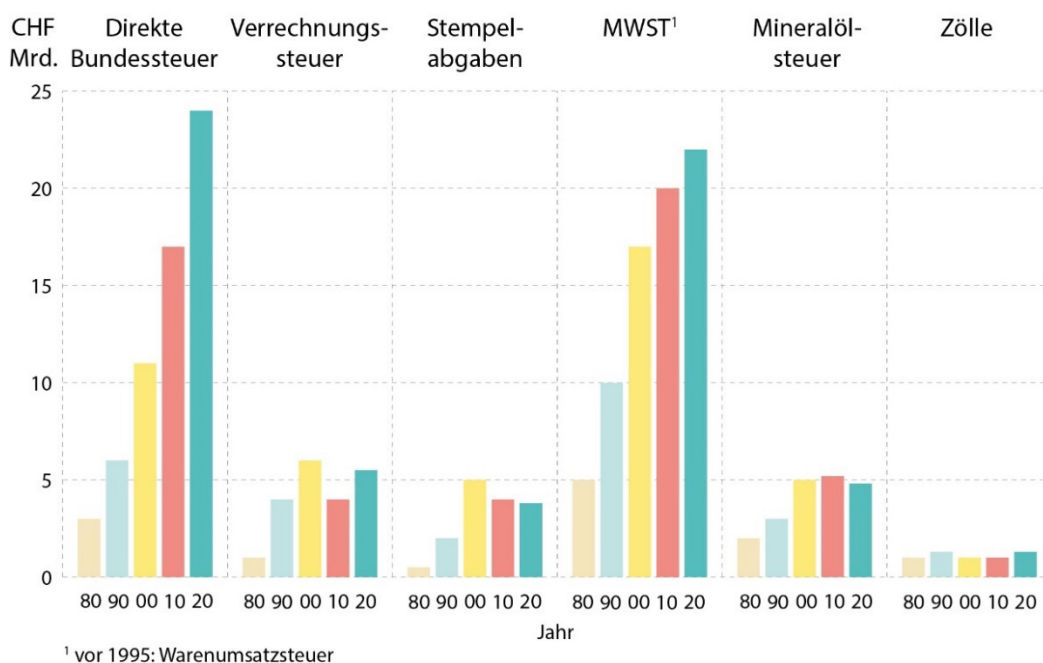


Abbildung 1: Die direkte Bundessteuer und die Mehrwertsteuer stellen die grössten Einnahmequellen der ESTV dar. (Quelle: ESTV, Darstellung: EFK)

Die ESTV ist in vier Hauptabteilungen unterteilt: Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben; Steuerpolitik; Mehrwertsteuer; Ressourcen. Der Direktionsbereich Ressourcen mit der Abteilung Informatik verantwortet die Anwendungslandschaft Core-IT, beschäftigt aber selbst keine Softwareentwickler.

Core-IT – die Applikationslandschaft der ESTV

Die ESTV wickelt den grössten Teil ihrer Kernprozesse, zum Beispiel die Erhebung der Mehrwertsteuer, der direkten Bundessteuer, der Verrechnungssteuer und weiterer Abgaben, über die Plattform Core-IT ab. Dabei werden mit externen Partnern und Durchführungsstellen Daten über elektronische Schnittstellen ausgetauscht.

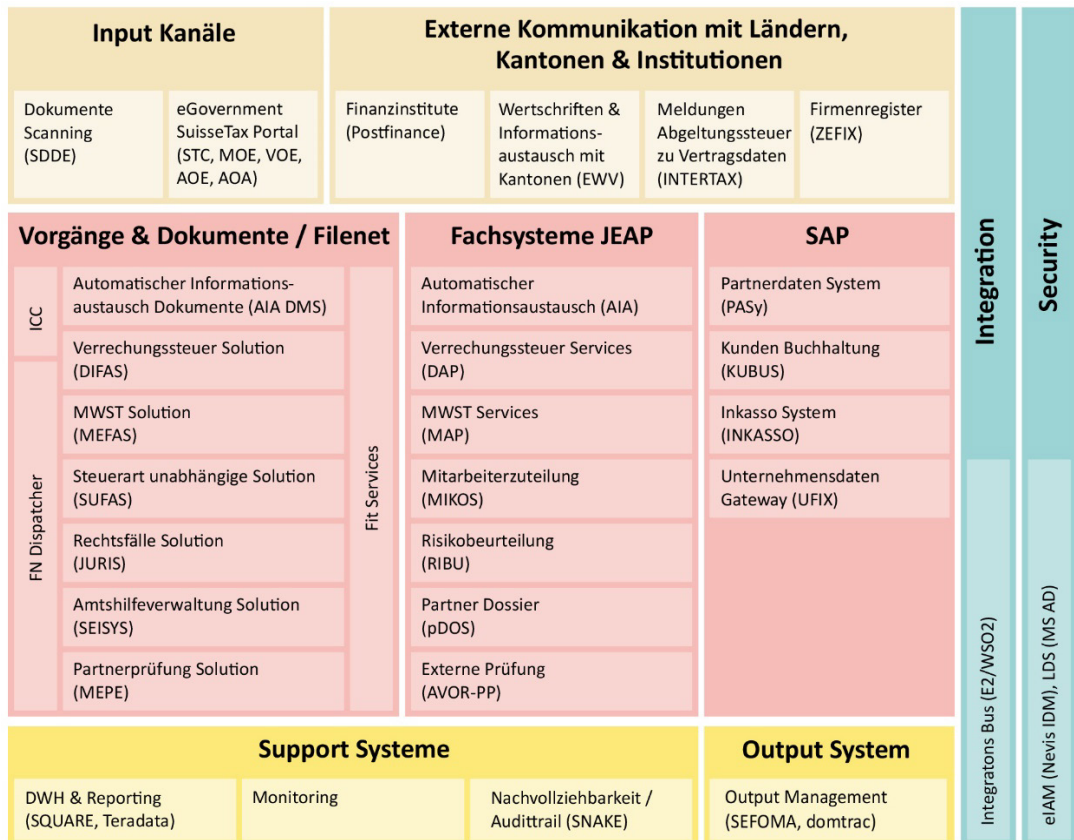


Abbildung 2: Vereinfachte Darstellung der Applikationslandschaft Core-IT zum Zeitpunkt der Prüfungsdurchführung. Per 18. November 2022 ersetzte die ESTV SuisseTax mit dem ePortal, welches verschiedene Online-Services bereitstellt. (Quelle ESTV, Darstellung: EFK)

Im BIT besteht eine eigene Organisation mit rund 100 FTE für die Weiterentwicklung und den Betrieb von Core-IT zur Verfügung.

3 Ausschöpfung des Digitalisierungspotenzials

3.1 Mehr Online-Dienstleistungen und Effizienzgewinne

Im Jahr 2022 hat die ESTV beim Bundesrat für 2023 bis 2027 zusätzliche finanzielle Ressourcen von insgesamt 31,2 Millionen Franken für ihre Digitalisierungsinitiative (vorbehalten für neue Anwendungen) beantragt, womit das IT-Budget für das Jahr 2023 52,9 Millionen Franken beträgt. Die Ziele der ESTV-Digitalisierungsinitiative³ lauten:

- Ausbau der digitalen ESTV-Dienstleistungen: Die ESTV baut ihr digitales Angebot kontinuierlich aus und unterstützt die Self-Service-Fähigkeit ihrer Partner mit dem Ziel, letztlich alle Arten von Kontakten zwischen Steuerbehörden und Privaten über digitale Kanäle zu ermöglichen.
- Digitale Befähigung: Die ESTV befähigt ihre Partner, ihre Steuergeschäfte einfach, effizient und sicher über digitale Medien abzuwickeln.
- Effizienzsteigerung: Durch die intelligente Verknüpfung digitaler Services, die Steigerung der Datenqualität und durch die Optimierung der internen Prozesse gewinnen die Partner und die ESTV selbst an Effizienz.
- Kundenerlebnis: Durch das digitale Ökosystem der ESTV wird eine zentrale Plattform für alle Steuergeschäfte mit der ESTV geschaffen. Dadurch soll auch die Transparenz der ESTV-Dienstleistungen gesteigert werden.

Zum Prüfungszeitpunkt bestehen folgende Services über das Online-Portal SwissTax:⁴

- Steuerpflichtige Personen können sich elektronisch für die Mehrwertsteuer anmelden, diese deklarieren und allfällige nachträgliche Korrekturen vornehmen. Online beantragt werden können zudem Fristverlängerungen für die Einreichung der Mehrwertsteuer-Abrechnung, Unternehmer- sowie Eintragungsbescheinigungen.
- Seit dem 1. Januar 2019 kann die Abgabe für Radio und Fernsehen für Unternehmen vom Rechnungseingang bis zum Rückerstattungsantrag online abgewickelt werden.
- Die Rückerstattung der schweizerischen Verrechnungssteuer aus Deutschland kann seit dem 31. Januar 2020 online beantragt werden.
- Seit 2017 erfolgen im Bereich des automatischen Informationsaustauschs in Steuersachen (AIA) sowohl die Registrierung als meldendes Finanzinstitut wie auch die Übermittlung von AIA-Meldungen ausschliesslich elektronisch.
- Im Bereich des automatischen Austauschs länderbezogener Berichte (sogenanntes *Country-by-Country-Reporting*) wurde eine Applikation entwickelt, welche die rein elektronische Abwicklung von der Registrierung bis zur Datenübermittlung an die Partnerstaaten ermöglicht.
- Im Rahmen des spontanen Informationsaustauschs werden die auszutauschenden Ruling-Meldungen von den Steuerpflichtigen, den kantonalen Steuerverwaltungen und

³ Antrag an den Bundesrat «Finanzierung der Digitalisierungsinitiative der ESTV», 30. März 2022, ESTV. Genehmigt am 13. April 2022.

⁴ Per 18. November 2022 ersetzte die ESTV SuisseTax mit dem ePortal.

dem Dienst für Informationsaustausch in Steuersachen der ESTV ausschliesslich elektronisch erfasst und bearbeitet.

Die ESTV fokussiert auf Mehrwert für den Steuerpflichtigen. Gleichzeitig schätzt sie den internen Effizienzgewinn ab 2028 auf netto 20 Stellen, wobei 15 zusätzlich aufzubauende Stellen in den Disziplinen Projektleitung, Business-Analyse, IT-Architektur, Testing und User-Experience bereits abgezogen sind.

Die 20 Stellen sollen nicht abgebaut, sondern hauptsächlich in die Prüfbereiche bei der Mehrwertsteuer, der Verrechnungssteuer und deren Rückerstattung verschoben werden. Dadurch kann die ESTV einen grösseren Teil der Steuerpflichtigen einer vertieften Prüfung unterziehen, was die Chance auf Steuerermehreinnahmen oder die Erkennung falscher Rückerstattungsanträge erhöht.

Auch bereits vor dieser Digitalisierungsinitiative war die Digitalisierung ein starker Fokus. Die ESTV überwacht die Ausschöpfung des Effizienzpotenzials ihrer Digitalisierungsvorhaben in regelmässigen Abständen. Beispielsweise konnten zwischen 2015 und Ende 2021 die Vollzeitstellen im Bereich Scanning der Abteilung Dienste der Hauptabteilung Ressourcen um 35 % reduziert werden, was 30 Stellen entspricht.

Beurteilung

Die Schwerpunkte der Digitalisierungsinitiative sind sinnvoll gesetzt und führen die seit Jahren fortschreitende digitale Transformation der ESTV weiter. Durch den schrittweisen Ausbau der Dienstleistungen im Online-Portal erwartet die ESTV spürbaren Mehrwert bei Steuerpflichtigen, kantonalen Verwaltungen, Finanzinstituten und weiteren Beteiligten.

Wie von der ESTV avisiert, erwartet auch die EFK aufgrund der aktuellen Schätzungen Effizienzsteigerungen sowohl auf der Kundenseite, mittels transparenter Services im Online-Portal, als auch innerhalb der ESTV. Die erwarteten Effizienzgewinne sind nur eine grobe Schätzung und die ESTV plant, diese periodisch zu aktualisieren. Die avisierte Umschichtung der durch Optimierungsmassnahmen freiwerdenden Stellen in Prüfbereiche und mit der Digitalisierung betraute Stellen ist in sich schlüssig und nachvollziehbar.

3.2 Verzögerungen aufgrund von Problemen in der Ressourcensteuerung

Kontinuierliche Priorisierung

Die Digitalisierungsvorhaben der ESTV werden zentral gesteuert und mittels sogenanntem *Digital Readiness Check* nach klaren Kriterien priorisiert. Die Geschäftsleitung ist dabei für die Definition und Priorisierung der umzusetzenden Vorhaben (genannt «EPICs») zuständig. Die Betriebsorganisation Core-IT setzt diese entsprechend um. Mit diesem Vorgehen sollen sowohl die Digitalisierungsziele des Bundes als auch diejenigen der ESTV umfassender und schneller realisiert werden können.

Durch die Kombination dieser Priorisierung mit dem agilen Vorgehen ist die ESTV in der Lage, besser auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren. So konnte eine zwingend umzusetzende technische Anpassung, ein sogenannter *Enabler Epic*, kurzfristig angegangen werden – auf Kosten weniger hoch priorisierter Vorhaben. Auf dieselbe Weise reagiert die ESTV auch auf die Einführung neuer Gesetze oder Richtlinien, zum Beispiel der absehbaren OECD-Mindeststeuer. Solche Umpriorisierungen bedeuten für die ESTV – insbesondere für

die IT – einen hohen Koordinationsaufwand, da geplante Arbeiten verschoben, beordnete Ressourcen neu zugeteilt und allozierte Budgets neu verteilt werden müssen.

Mangel an Fachkräften und Abhängigkeit von Externen

Sowohl die ESTV als auch der Leistungserbringer BIT leiden unter einem Mangel an IT-Fachkräften, was zu Verzögerungen in der Umsetzung der digitalen Transformation der ESTV führt. So sind mehrere Vorhaben länger als ein Jahr in Verzug.

Während der Covid-19-Pandemie setzte das BIT Ressourcen, welche an Vorhaben der ESTV arbeiteten, für andere Aufgaben ein, wie die Entwicklung der Covid-App. Dadurch musste die Führung der ESTV ihre Planung mehrfach unerwartet überarbeiten und auch ihre internen Ressourcen anders einsetzen. Dies führte zu Verzögerungen, Mehrkosten und der Gefahr, die Erwartungen von Anspruchsgruppen und Mitarbeitenden nicht erfüllen zu können. Nach einer Eskalation an die Leitungen der ESTV und des BIT wurden gemeinsam Massnahmen zur Entschärfung der Situation definiert und angegangen. Hierzu finden seit 2022 regelmässig Abstimmungen zwischen der ESTV und dem BIT statt.

Das BIT verfügt nicht über ausreichend eigene Fachkräfte, um die Projekte der ESTV umzusetzen. Daher beschafft das Amt externe Spezialisten mittels WTO-Ausschreibungen. Diese sind aufwendig und dauern in der Regel zwischen einem halben und einem ganzen Jahr. Jedoch konnte das BIT auch über diesen Weg die ESTV nicht mit allen gewünschten IT-Fachkräften bedienen. Das BIT sieht die Gründe einerseits darin, dass der Markt für gewisse Spezialisten insgesamt ausgetrocknet sei und es andererseits oft nicht mit den im Markt gängigen, steigenden Stundenansätzen mithalten könne.

Die ESTV reagiert auf diesen Fachkräftemangel mit einem Technologiewechsel: Sie sucht nun Spezialisten mit Java-Kenntnissen anstelle von Spezialisten mit Google-Go-Kenntnissen, die einfacher zu finden seien. Gemäss BIT erfolgte die Bedarfsmeldung der ESTV bisher kurzfristig, was durch das agile Vorgehen begründet wurde. Zum Prüfungszeitpunkt hat die ESTV eine längerfristige Ressourcenplanung in enger Abstimmung mit dem BIT angekündigt.

Die Informatikabteilung der ESTV, die Digitalisierungsspezialisten aber keine Softwareentwickler beschäftigt, setzt sich ca. hälftig aus Internen und Externen zusammen. Zum Teil nehmen externe Mitarbeitende auch Schlüsselpositionen ein, was zu Risiken im Wissensmanagement und der Unabhängigkeit führen kann. Die ESTV ist sich dieser Gefahren bewusst und baut ihre interne IT laufend aus, finanziert durch reguläre Abgänge anderer Bereiche. So erhält die Abteilung Informatik im Schnitt drei zusätzliche Vollzeitstellen pro Jahr. Die Rekrutierung von qualifizierten Personen gestaltet sich jedoch schwierig. So hat die ESTV über ein Jahr nach einem erfahrenen IT-Architekten gesucht. Auch interne und externe Aus- und Weiterbildungen sowie Umschulungen für geeignete Positionen, wie Fachverantwortliche oder Product Owner, werden von der ESTV gefördert. Für stark IT-orientierte Rollen sind jedoch nur Personen mit entsprechender Ausbildung und Erfahrung geeignet.

Eine hohe Abhängigkeit von Externen besteht auch aufseiten des BIT. So weisen die agilen Teams für Core-IT einen Anteil von 80 % Externen und nur 20 % Festangestellten aus. Zum Vergleich: Die Teams der «Plattform Digitalisierung» (DIP) – siehe Exkurs – weisen mit 10 % Externen und 90 % Internen ein besseres Verhältnis auf. Diese problematische Verteilung in den Core-IT-Teams beim BIT wird von der ESTV beanstandet, denn externe Mitarbeitende dürfen nicht länger als für die in den WTO-Verträgen festgelegten Laufzeiten, oft drei bis vier Jahre, beschäftigt werden, was zu häufigen und ruckartigen Personalwechseln in

den Teams führt. Dabei haben das BIT und die ESTV bereits 2019 im Abschlussbericht von FISCAL-IT in ihren Lessons Learned festgehalten, dass die Teamzusammenstellung konstant bleiben muss. Ansonsten sind deutliche Einbussen in der Produktivität in Kauf zu nehmen.

Exkurs zu Business-Analyse-Fähigkeiten in der ESTV

Die ESTV hat mit dem bundesweiten Reorganisationsprogramm NOVE-IT von 1997 bis 2003 einen grossen Teil ihres Informatikpersonals inklusive Business-Analysten verloren. Dabei handelt es sich um Experten, die die Geschäftsanforderungen verstehen und in Spezifikationen für die Entwicklung «übersetzen» können. Sie sind ein zentrales Element des Anforderungsmanagements.

Für die Entwicklung des damaligen ePortals hat die ESTV bis 2020 insgesamt 26 Vollzeitstellen unter der Bezeichnung DIP aufgebaut, welche nach agilen Methoden vorgegangen sind. Administrativ dem damaligen Informatiksteuerungsorgan Bund zugeteilt, wurde dieses Team per Anfang 2021 in das BIT integriert.

Nicht zuletzt aufgrund der engen Zusammenarbeit von Fachbereichen, IT-Entwicklung und IT-Betrieb, im Kontext der agilen Entwicklung, hat die ESTV in den letzten zwei Jahren mit der Informatik ein Team von rund 39 FTE aufgebaut, welches die Geschäftssicht in die Digitalisierungsprojekte einbringt. Dieses Team entwickelt jedoch nicht selbst.

Anzeichen steigender Betriebskosten

Während die Kosten für Betrieb und Wartung von Core-IT nach dem Projekt IT-BE für drei Jahre stabil geblieben sind, werden die vom BIT Anfang 2022 prognostizierten Kosten für 2022 schrittweise nach oben korrigiert und haben sich zum Prüfungszeitpunkt für Leistungen aus dem Service Level Agreement (SLA) um ca. 3,5 Millionen Franken und somit um ca. 30 % erhöht. Ein vergleichbarer Anstieg wird auch im Dienstleistungsvertrag (DLV) erwartet, die genaue Höhe kann noch nicht beziffert werden. Das BIT begründet diese Preissteigerungen unter anderem mit unerwartet gestiegenen Lizenzkosten und Marktpreisen.

Um das IT-Budget einzuhalten, sieht sich die ESTV gezwungen, finanzielle Ressourcen von geplanten Neuentwicklungen und Innovationen abzuziehen, was die digitale Transformation verlangsamt. Um diesen Effekt abzumildern, hat die ESTV, zusammen mit dem BIT, mehrere Massnahmen ergriffen. Im sogenannten *Letter of Intent* zur DLV und dem SLA stipuliert das BIT die Absicht, die Betriebskosten im 2022 und 2023 um je 10 % zu reduzieren. Dies gilt allerdings nur bei gleichbleibenden Serviceleistungen, gleicher Anzahl Applikationen und gleichbleibender Infrastrukturkomplexität auf der Basis Ende Jahr 2021. Konkrete Überprüfungskriterien fehlen. Die zusätzlichen Mittel aus der Digitalisierungsinitiative sind für Neuentwicklungen und deren Betrieb reserviert.

Beurteilung

Die EFK kann nachvollziehen, dass die Entwicklung der Covid-App dringend war. Jedoch hätte das BIT früher den Kontakt mit der ESTV suchen sollen. Die mit Nachdruck und rasch erfolgte Eskalation der ESTV war zielführend.

Der Technologiewechsel auf Java erweitert das Marktangebot zulasten einer weniger modernen Technologie. Dieser Entscheid ist nachvollziehbar, jedoch wird es auch so dauern, bis die benötigten Spezialisten via weiterer WTO-Ausschreibungen eingesetzt werden können. Umso mehr begrüsst die EFK eine mit dem BIT abgestimmte, möglichst langfristige und anpassungsfähige Ressourcenplanung.

Für die Steuerung, Konzeption und Umsetzung der digitalen Transformation sollte die ESTV über genügend IT- und Digitalisierungswissen verfügen, um Schlüsselpositionen zu besetzen, die Überlastung der eigenen Mitarbeitenden und Klumpenrisiken zu vermeiden. Die getroffenen Massnahmen im Bereich Aus- und Weiterbildung sowie interne Mobilität sind pragmatisch. Es ist jedoch unsicher, ob das Wachstum der Informatikabteilung von ca. drei Stellen pro Jahr ausreicht, um die hochgesteckten Ziele im Zusammenhang mit der digitalen Transformation zu erreichen.

Die EFK beurteilt einen hohen Anteil an Externen kurz- und mittelfristig als akzeptabel, allerdings sollte dieser längerfristig aus Gründen der Produktivität gesenkt werden. Auch hierzu ist eine realistische Ressourcenplanung zwingend.

Im Rahmen dieser Prüfung konnten die vom BIT genannten Gründe für steigende Betriebskosten nicht weiter untersucht werden. Die EFK begrüsst das gemeinsame Ziel der ESTV und des BIT, die Betriebskosten zu senken. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Parameter, die eine hohe Stabilität der aktuellen IT-Umgebung vorsehen, realistisch sind. Ausserdem sind keine Anreize für den Leistungserbringer zur Kostenreduktion erkennbar und es fehlt die Messbarkeit. Werden steigende Betriebskosten durch Mittel gedeckt, die für neue Vorhaben vorgesehen waren, können die Ziele des Bundesrates aus der Digitalisierungsinitiative gefährdet sein. Aufgrund der laufenden Aktivitäten zu diesem Thema verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

Die übergreifende Steuerung der digitalen Transformation ist nicht ausreichend auf die Rahmenbedingungen (Ressourcenangebot, steigende Preise, dringend umzusetzende neue Aufgaben) ausgerichtet. Dank zentraler Steuerung und Priorisierung in Kombination mit dem agilen Vorgehen kann die ESTV zwar rasch reagieren, dies jedoch unter erheblichen Reibungsverlusten (Verzögerungen, Mehrkosten, unerfüllte Erwartungen interner und externer Stakeholder). Mögliche Ansatzpunkte zur Verbesserung sieht die EFK in einer transparenten, verlässlichen und realistischen Planung, die Rahmenbedingungen beobachtet, antizipiert, nach Möglichkeit beeinflusst und sie im Plan abbildet.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt der ESTV, die Prozesse zur Steuerung der digitalen Transformation so anzupassen, dass vorausschauend auf Veränderungen der Rahmenbedingungen reagiert werden kann.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der ESTV

Die ESTV hat zur Steuerung des gesamten Epic-Portfolios ein Kosten-Controlling inkl. Features-Controlling aufgebaut, um Verzögerungen und Mehrkosten frühzeitig zu erkennen. Gemeinsam mit dem BIT wird jeweils im Vorjahr eine gemeinsame SLA und DLV geplant, die die Epics des Folgejahrs berücksichtigt. Die ESTV ist bereit mit dem BIT ein Markt/Leistungs-Reporting mit festgelegten Preisreleasen aufzusetzen.

3.3 Nach wie vor schlechte Vereinbarkeit von agilem Vorgehen und bestehenden Finanzprozessen

ESTV und BIT entwickeln Core-IT nicht im klassischen Stil weiter, d. h. im Rahmen von Projekten, sondern in einem agilen Vorgehen basierend auf dem SAFe Framework und

BizDevOps. BizDevOps steht dabei für eine enge Zusammenarbeit von Business, Development und Operations, also Fachbereichen, IT-Entwicklung und IT-Betrieb, mit dem Ziel, das Potenzial der digitalen Transformation besser ausschöpfen zu können, während SAFe die Koordination und abgestimmte Zusammenarbeit vieler agiler Teams erlaubt.

Bereits im Bericht zum abgeschlossenen Programm FISCAL-IT⁵ hat die EFK darauf aufmerksam gemacht, dass die bestehenden Vorgaben für die Leistungsverrechnung in der Bundesverwaltung dieses Vorgehen schlecht unterstützen und in unverhältnismässig hohem administrativem Aufwand resultieren. Um diese Problematik zu beheben, empfahl die EFK dem BIT und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), die Finanzierungs- und Leistungsverrechnungsmodelle zu prüfen und nach Möglichkeit auf agile Vorgehen anzupassen und zu vereinfachen.⁶

Noch immer führen der jährliche Budgetierungsprozess und die Vorgaben zur Aktivierung von Weiterentwicklungen in der Bilanz bei der ESTV zu einem hohen administrativen Aufwand, was als hemmender Faktor der digitalen Transformation genannt wird.

Der Stand der Umsetzung der obigen Empfehlung wurde im Rahmen dieser Prüfung nicht verifiziert.

3.4 Once-Only-Prinzip noch vor Herausforderungen

Am 19. Dezember 2018 hat der Bundesrat die «Strategie und das Umsetzungskonzept für den Ausbau einer gemeinsamen Stammdatenverwaltung des Bundes» gutgeheissen und darin das Once-Only-Prinzip festgelegt. So sollen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ihre Daten der Verwaltung nur einmal bekannt geben müssen und somit entlastet werden. Des Weiteren erlauben mehrfach genutzte Stammdaten den Behörden, ihre Leistungen effizienter und kundenorientierter zu erbringen.

Der Aufbau eines bundesweiten, zentralen Stammdatenmanagements ist mit dem Programm SUPERB geplant. Die Leitung des Projekts Stammdaten Master Data Governance (MDG) erfolgt durch die EFV. Die ESTV betreibt ein eigenes Partnerverwaltungssystem (PaSy), welches nicht mit MDG identisch ist, jedoch auch auf SAP beruht. Im Bericht zum Programm SUPERB bezüglich Stammdaten⁷ hat die EFK dem BBL empfohlen, Synergien zwischen MDG und PaSy abzuklären.

Bisher haben diverse Abstimmungen zwischen der ESTV und der Projektleitung SUPERB stattgefunden. Dabei kommt die ESTV im Juni 2022 zum Schluss, dass SUPERB MDG noch nicht bereit sei für eine Zusammenführung der gemeinsamen Stammdaten. Auch seitens ESTV wären noch vorbereitende Arbeiten notwendig, zum Beispiel die Data Governance ausbauen, Stammdaten / Codes vereinheitlichen und Daten bereinigen.

⁵ «Prüfung des ehemaligen IKT-Schlüsselprojektes FISCAL-IT» (PA 19403), verfügbar auf der Website der EFK.

⁶ Empfehlung 19403.003 (Priorität 2): «Die EFK empfiehlt dem BIT, zusammen mit der EFV zu prüfen, die Finanzierungs- und Leistungsverrechnungsmodelle an die nach DevOps-Prinzipien erbrachten IKT-Services anzupassen und administrativ möglichst zu vereinfachen. Dabei ist die Unterscheidung von SLA und DLV sowie alternative Modelle zu prüfen. Dazu ist auch die Sicht der übrigen IKT-LE und der LB einzubeziehen.»

⁷ «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes SUPERB mit Schwerpunkt Stammdaten» (PA 20407), verfügbar auf der Website der EFK.

Beurteilung

Je länger die ESTV und SUPERB mit der Zusammenführung der gemeinsamen Stammdaten warten, umso teurer wird die Umsetzung. Zudem kommen die Vorteile des Once-Only-Prinzips erst später zum Tragen.

Die ESTV muss sich rasch auf eine zentralisierte Stammdatenverwaltung vorbereiten und die Arbeiten im Bereich Governance und Bereinigung der Stammdaten lancieren.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der ESTV, sich konsequent auf eine Teilnahme bei SUPERB MDG vorzubereiten und notwendige interne Massnahmen verbindlich einzuplanen, damit eine effiziente Zusammenführung zum frühest möglichen Zeitpunkt unterstützt wird.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der ESTV

Im SAP P08 werden die Partnerstammdaten der ESTV geführt, diese beinhalten nur die Steuerpflichtigen. Die Lieferanten, Mitarbeiter etc. werden im P07 geführt. Es wären Schnittstellen notwendig, um einen Abgleich der Stammdaten mit der Bundesverwaltung umsetzen zu können. Zudem ist eine bundesverwaltungsübergreifende Stammdaten-Governance, in welcher die Verantwortlichkeiten klar definiert sind, zu erstellen. Unsere Bedürfnisse betreffend Steuergeheimnis, Datenschutz und Informationssicherheit müssen darin geregelt sein. Sind die Voraussetzungen erfüllt, werden wir die Teilnahme prüfen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Finanzkontrollgesetz (FKG) vom 28.6.1967 (Stand am 1.1.2021), SR 614.0

Finanzhaushaltsgesetz (FHG) vom 7.10.2005 (Stand am 1.1.2022), SR 611.0

Finanzhaushaltsverordnung (FHV) vom 5.4.2006 (Stand am 1.1.2022), SR 611.01

Verordnung über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, BinfV) vom 9. Dezember 2011 (Stand am 1. November 2016), SR 172.010.58 (abgelöst durch VDTI)

Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich vom 18. Juni 2021 (Stand am 29.6.2021), SR 641.10

Bundesgesetz über die Stempelabgaben (StG) vom 27. Juni 1973 (Stand am 1. Januar 2022), SR 641.10

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) vom 14. Dezember 1990 (Stand am 1. Januar 2022), SR 642.11

Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer (Mehrwertsteuergesetz, MWSTG) vom 12. Juni 2009 (Stand am 1. Januar 2022), SR 641.20

Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuergesetz, VStG) vom 13. Oktober 1965 (Stand am 1. Januar 2022), SR 642.21

Verordnung über die Verrechnungssteuer (Verrechnungssteuerverordnung, VStV) vom 19. Dezember 1966 (Stand am 1. Januar 2022), SR 642.211

Botschaften

Botschaft zum Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich vom 20. Mai 2020, BBl 2020 4705

Anhang 2: Abkürzungen

AIA	Automatischer Informationsaustausch
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation
DVS	Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, Stempelabgaben
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FTE	Full Time Equivalent / Vollzeitstelle
KPI	Key Performance Indicator / Kennzahl
MDG	Master Data Governance
MWST	Mehrwertsteuer
RSS	Hauptabteilung Ressourcen
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
SAFe	Scaled Agile Framework

Anhang 3: Glossar

Agiles Projektvorgehen	<p>Um Probleme im herkömmlichen Programmvorgehen mit sequentiell durchlaufenen Phasen zu lösen oder zumindest zu reduzieren, wurde 2001 in der Software Entwicklung ein agiles Vorgehen postuliert (agile manifesto⁸).</p> <p>Kurz gesagt bietet agiles Vorgehen eine Methode mit der man:</p> <ul style="list-style-type: none">• ein System in kleinen Schritten erweitern kann;• den jeweils geschaffenen Wert messen kann;• die geschaffene Lösung an geänderte Anforderungen, neue Erkenntnisse und benötigte Erweiterungen anpassen kann;• kontinuierlich gesammelte Erfahrungen zur Verbesserung der Arbeit nutzen kann.
BizDevOps	<p>Steht für die integrierte Zusammenarbeit von Business (Fachseite), IT-Entwicklung und IT-Betrieb. Der Ansatz sprengt organisatorische Grenzen mit dem Ziel, Effizienzpotenziale in der digitalen Wertschöpfung zu heben.</p>
Core-IT	<p>ESTV-Applikationslandschaft, in der die Geschäftsfälle abgebildet, erfasst und bewirtschaftet werden.</p>
DIP	<p>Bezeichnet das agil arbeitende Team «Digitalisierungsplattform», welches bis 2020 von der ESTV für die Entwicklung des damaligen ePortals aufgebaut wurde.</p> <p>Administrativ dem damaligen Informatiksteuerungsorgan Bund zugeteilt, wurde dieses Team per Anfang 2021 in das BIT integriert.</p>
End-to-end	<p>Betrachtungsweise vom Bedarf des Kunden bis zur Leistungserbringung. Beispiel: Der Kunde bestellt eine Dienstleistung. Der Dienstleister nimmt den Auftrag entgegen und bearbeitet ihn, meist in mehreren Prozessschritten. Am Ende erhält der Kunde die bestellte Dienstleistung.</p>
FISCAL-IT	<p>Ende 2018 hat die ESTV das Programm FISCAL-IT abgeschlossen. Mit FISCAL-IT optimierte die ESTV ihre Prozesse und konnte somit in den Fachabteilungen 98,4 Stellen zugunsten anderer Aufgaben einsparen.</p>
Geschäftspartner	<p>Ein SAP-Geschäftspartner ist eine Organisation (Firma, Niederlassung), Person oder eine Gruppe von Personen bzw. Organisationen, an denen das Unternehmen ein geschäftliches Interesse hat.</p>
IT-BE	<p>Abgeschlossenes Projekt «Standardisierung Betriebsleistungen Fachsysteme» der ESTV.</p>

⁸ www.agilemanifesto.org/iso/de/principles.html

Master Data Governance (MDG)	Von der Firma SAP bereitgestellte Produktpalette (SAP MDG Suite) zur Unterstützung der Stammdatenverwaltung.
NOVE-IT	NOVE-IT ist das umfassende Reorganisationsprogramm der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT) der Bundesverwaltung, das 1997 ausgelöst und Ende 2003 abgeschlossen wurde. Es hatte zum Ziel, die Effizienz um 23 % zu steigern und so rund 130 Millionen Franken jährlich für die Erfüllung neuer Aufgaben mittels IKT verfügbar zu machen. Dabei wurden IKT-Leistungsbüger, Leistungserbringer und die strategische Steuerung getrennt und die Anzahl der Leistungserbringer von 75 auf 6 reduziert.
Once-Only-Prinzip	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.
PaSy	Die ESTV nutzt die unter SAP ECC 6.0 verfügbare zentrale Geschäftspartnerverwaltung (PaSy) als Partnerverwaltungssystem.
Product Owner	Er priorisiert die Anforderungen an das Produkt und ist für die Eigenschaften und den beim Kunden generierten Nutzen verantwortlich.
SAFe	Das Scaled Agile Framework liefert einen strukturierten Ansatz zur Skalierung agiler Praktiken in einem Unternehmen. Es beschreibt Praktiken zur Zusammenarbeit zahlreicher agiler Teams und ist eine Wissenssammlung mit strukturierten Leitlinien zu Rollen, Zuständigkeiten, Planung, Verwaltung von Aufgaben und förderungswürdigen Werten und Prinzipien.
Scrum	Vorgehensmodell, welches charakteristisch für die agile Softwareentwicklung ist.
Semantische Interoperabilität	Interoperabilität bezeichnet die Fähigkeit zum Zusammenspiel verschiedener Systeme, wozu in der Regel die Einhaltung gemeinsamer Normen notwendig ist. Die semantische Interoperabilität bezieht sich auf ein gemeinsames, geteiltes Verständnis der beteiligten Einheiten.
Stammdaten	Wesentliche Grunddaten eines Unternehmens, die sich durch operative Prozesse überhaupt nicht oder nur selten verändern, beispielsweise Kunden-, Material-, Mitarbeiter- und Lieferantendaten.

Stammdatenmanagement	<p>Stammdatenmanagement besteht primär aus den folgenden Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beschreibung der Stammdatenstrategie, also der wesentlichen Ziele und der unternehmensweiten Richtlinien und Standards für den Umgang mit Stammdaten, mit deren Hilfe die Verfügbarkeit, Integrität und Sicherheit von Stammdaten gewährleistet wird; • Festlegung der organisatorischen Verantwortung für Pflege und Erfassung der Stammdaten sowie für ihre Bereitstellung; • Entwicklung eines Informationsmodells für sämtliche Stammdatenobjekte auf Unternehmensebene; • Entwicklung und Pflege der Stammdatenarchitektur inkl. der Systeme zur Stammdatenhaltung und deren Verteilung. <p>(Quelle: Forschungsplattform Alexandria der Universität St. Gallen)</p>
SUPERB	<p>SUPERB ist das Programm der zivilen Bundesverwaltung für die Modernisierung der Supportprozesse und für den technologischen Generationenwechsel der bestehenden zivilen SAP-Systeme.</p>
Supportprozess (SuPro)	<p>In der Bundesverwaltung sind fünf zentrale Geschäftsprozesse als Supportprozess definiert: Finanzen, Personal, Logistik, Beschaffung und Immobilien.</p>
SuPro Stammdaten	<p>Supportprozess Stammdaten sind Geschäftspartnerstammdaten sowie weitere Stammdaten, die für Supportprozesse benötigt werden.</p> <p>(Quelle: Geschäftsreglement Change Board Betriebswirtschaftliche Stammdaten)</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).

Anhang 4: Empfehlungscontrolling

Empfehlung	Umsetzungsstand
<p>Nr. 18466.001: Effizienz-/Produktivitätssteigerung</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV gezielt Massnahmen zur Effizienz-/Produktivitätssteigerung zu identifizieren, gemäss ihrem Beitrag zur Effizienzsteigerung zu priorisieren und rasch umzusetzen.</p>	<p>Diese Empfehlung kann geschlossen werden.</p> <p>Die ESTV hat ihre Prozesse bezüglich Effizienzsteigerungspotential analysiert und priorisiert. Massnahmen zur Effizienzsteigerung werden laufend und systematisch umgesetzt.</p>
<p>Nr. 18466.004: Produktivitätsüberwachung und -steuerung</p> <p>Die EFK empfiehlt der ESTV, die Produktivitätsüberwachung und -steuerung unter Einbezug aller betroffenen Bereiche, insbesondere der Querschnittsbereiche, durchzuführen.</p>	<p>Diese Empfehlung kann geschlossen werden.</p> <p>Die ESTV nutzt verschiedene KPIs (Pendenzreporting, Anzahl Kontrollen, Anzahl bearbeiteter Fälle etc.), um die Produktivität zu überwachen und zu steuern.</p>

Anhang 5: Prüfmodell digitale Transformation

Eine digitale Transformation bezeichnet einen fortlaufenden, durch digitale Technologien oder darauf beruhenden Kundenerwartungen ausgelösten Veränderungsprozess in Organisationen, Verwaltungseinheiten oder Unternehmen, der mittels Digitalisierungsvorhaben unterstützt wird.

Digitalisierungsvorhaben (digitale Transformationsprojekte) haben zum Ziel, digitalisierte und sichere Prozesse zu schaffen und Bürgern, Kunden, Mitarbeitenden und Unternehmen medienbruchfreie und moderne Services zur Verfügung zu stellen.

Das Prüfziel der EFK zielt auf die end-to-end Betrachtung von Digitalisierungsvorhaben ab. Dazu wird das DigiTrans Modell EFK mit 19 Kriterien und 52 Indikatoren angewendet, um die Prüffragen zu beantworten und somit die Hauptrisiken zu erfassen.



Abbildung 3: Die fünf Dimensionen des Prüfmodells für digitale Transformationen. (Quelle: EFK)



*Kunden umfassen sowohl interne als auch externe Partner und Stakeholder

Abbildung 4: Die 19 Kriterien des Prüfmodells als Risiko formuliert. (Quelle: EFK)

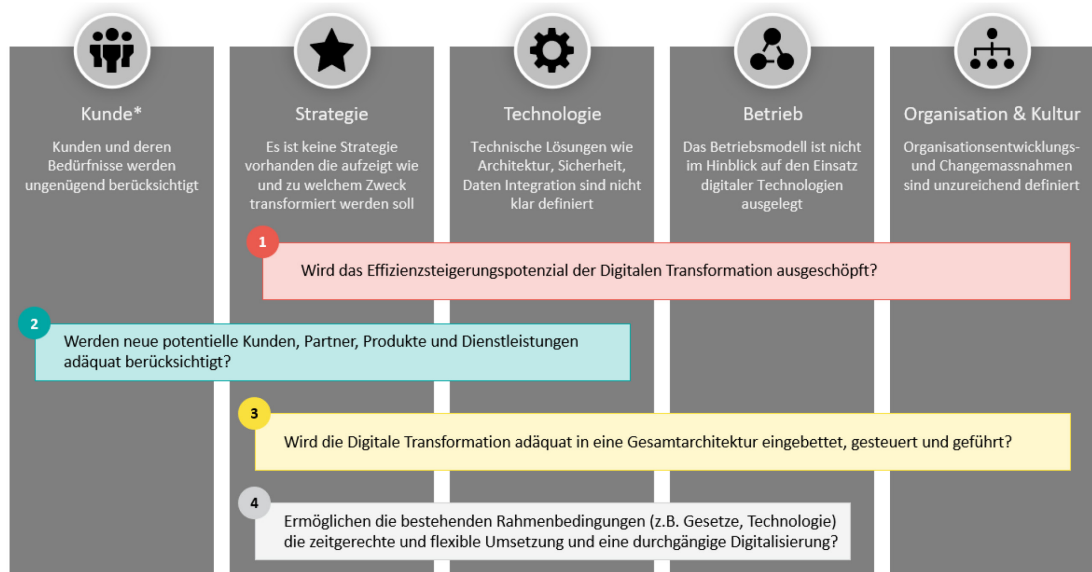


Abbildung 5: Die vier Prüffragen erfassen die Hauptrisiken entlang der Dimensionen. (Quelle: EFK)