

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



**Prüfung
des DTI-Schlüsselprojektes DaziT
mit Schwerpunkt
Warenverkehrssystem «Passar»**

Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	606.22536
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	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Programmsteuerung	15
2.1 Die Meilensteine von Passar 1.0 sind erreichbar aber risikobehaftet	15
2.2 Die durchgängige Portfolioplanung ermöglicht eine verlässliche Aussage zur Einführung von Passar 1.0	16
2.3 Die Querschnittsrollen müssen ihre Verantwortung expliziter übernehmen.....	17
2.4 Aktuelle Prognosen übertreffen die gesetzten Nutzenziele teilweise deutlich	18
2.5 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament ist plausibel und verlässlich	21
3 Rechtliche Voraussetzung für die Zielerreichung	23
3.1 Die Fertigstellung der Rechtsgrundlagen hat einen starken Einfluss auf die Einführung von Passar 2.0.....	23
3.2 Erfahrungen der agilen Digitalisierungsvorhaben müssen in den BJ-Gesetzgebungsleitfaden zeitnahe einfließen	24
Anhang 1: Zeitplan DaziT	26
Anhang 2: Passar 1.0 – Stand der Entwicklung und Ausblick.....	28
Anhang 3: Rechtsgrundlagen.....	30
Anhang 4: Abkürzungen.....	31
Anhang 5: Glossar.....	33
Anhang 6: Empfehlungscontrolling.....	38

Prüfung des DTI-Schlüsselprojektes DaziT mit Schwerpunkt Warenverkehrssystem «Passar» Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit

Das Wesentliche in Kürze

Mit dem Programm DaziT digitalisiert das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) bis Ende 2026 alle ihre Kernprozesse (Erhebung von Zöllen und Abgaben sowie Grenzsicherheit). Die Gesamtkosten für das Vorhaben weist das BAZG mit 475,4 Millionen Franken aus. Diese beinhalten finanzwirksam 393 Millionen Franken für externe und bundesinterne Leistungserbringer, wovon der Bundesrat bisher 334,9 Millionen freigegeben hat.

Bei der aktuellen Prüfung handelt es sich um die vierte des DTI-Schlüsselprojektes DaziT¹. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) legte den Schwerpunkt auf die Risiken für die Einführung des neuen Warenverkehrssystems Passar, dem Schlüsselement der Digitalisierung im Handelswarenverkehr. Das System soll in drei Tranchen bis 2026 eingeführt werden.

Das Programm DaziT weist eine belastbare und realistische Umsetzungsplanung für Passar 1.0 bis Mitte 2023 aus. Die erhöhten Risiken für die Termineinhaltung des Gesamtprogramms überwacht die Programmleitung, diese hängen aber massgeblich von externen Faktoren ab. Sie liegen nach wie vor schwergewichtig bei den rechtlichen Grundlagen und der maximalen Ausschöpfung der Digitalisierungsmöglichkeiten.

Realistische Planung des BAZG bei der Einführung von Passar 1.0

Zusammen mit den Wirtschaftsvertretern hat das BAZG detaillierte Meilensteine für die Einführung von Passar 1.0 per Mitte 2023 festgelegt. Ergänzend liegt die Roadmap für das gesamte neue Warenverkehrssystem Passar bis 2026 vor. Die vereinbarten Termine sind eng, werden aber beidseitig mit den bestehenden Rahmenbedingungen als machbar beurteilt.

Das BAZG stützt seine Beurteilung auf die Erfahrungen in der Portfolioplanung und -steuerung im Rahmen von SAFe. Die Programmleitung überwacht den Fortschritt, die Entwicklungsgeschwindigkeit, die Kosten wie auch die Teamauslastung. Diese Grundlagen bilden die Basis für die Terminbeurteilung wie auch eine verlässliche Berichterstattung zum Stand des Programms. Die Beurteilung wird periodisch durch einen unabhängigen externen Qualitäts- und Risikomanager geprüft.

Die prognostizierte Zielerreichung übertrifft die Vorgaben der Botschaft teilweise deutlich

Insgesamt hat das BAZG eine effektive Steuerung aufgebaut, welche den Fortschritt auch für Dritte objektiv beurteilbar macht. Es legt mit detaillierten Meilensteinen und einem transparenten Nutzenmanagement fest, wann und in welchem Umfang die Botschaftsziele erreicht werden sollen.

¹ Die Berichte zur «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT» (PA 18320, PA 19399 und PA 20287) sind auf der Website der EFK verfügbar (www.efk.admin.ch).

Das BAZG hat gemeinsam mit den Wirtschaftsvertretern eine Regulierungsfolgenabschätzung durchgeführt. Auf dieser Basis geht das BAZG davon aus, dass es das Einsparungsziel bei den Regulierungskosten mit 209,6 Millionen Franken deutlich übertreffen wird. Gleichzeitig prognostiziert das Amt 345 Vollzeitstellen einsparen zu können im Vergleich zu den ursprünglich geplanten 300. Beim Ziel der Betriebskostenreduktion weist das BAZG jedoch auf hohe Risiken hin. Die Betriebskosteneinschätzung muss es zusammen mit dem Leistungserbringer fertigstellen bevor es eine vollständige Prognose machen kann.

Den Hauptteil dieser Einsparungsziele will das BAZG mit den vereinfachten Prozessen in Passar 2.0 und einem neuen Rapportierungsprozess realisieren. Die rechtliche Basis dafür bildet das neue Vollzugsaufgabengesetz des BAZG (BAZG-VG) und die entsprechenden Verordnungen. Der Bundesrat hat am 24. August 2022 die Botschaft für das BAZG-VG verabschiedet. Die ressourcenintensive Ausarbeitung der Verordnungen ist mit vielen zeitlichen Unsicherheiten verbunden. Vor allem für die zeitgerechte Umsetzung der Vereinfachungen in Passar 2.0 entsteht daraus ein wesentliches Risiko.

Die Überarbeitung des BJ-Gesetzgebungsleitfadens kommt nur langsam voran

Neben den Prozessoptimierungen innerhalb des BAZG hängt die vollständige Digitalisierung auch von den Partnern bei den nichtzollrechtlichen Erlassen ab. Das Parlament hat seine Erwartungshaltung bezüglich der maximalen Ausschöpfung des Digitalisierungspotenzials mit einem Auftrag an den Bundesrat untermauert².

Agile Vorhaben zur Digitalisierung müssen bei notwendigen Rechtsanpassungen optimal unterstützt werden. Die EFK hat dazu in ihrer letzten Prüfung eine Empfehlung der höchsten Wichtigkeitsstufe (Prio A) ausgesprochen. Das Bundesamt für Justiz (BJ) überarbeitet zusammen mit dem Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung der Bundeskanzlei (BK-DTI) seine Gesetzgebungsleitfaden. Das BJ hat den «Gesetzgebungsleitfaden zum Datenschutz» fristgerecht aktualisiert und veröffentlicht, offen ist die Überarbeitung des allgemeinen «BJ-Gesetzgebungsleitfadens».

In den allgemeinen «BJ-Gesetzgebungsleitfaden» müssen die Erfahrungen der grossen agilen Vorhaben der Bundesverwaltung einfließen. Den ursprünglichen Umsetzungstermin konnten das BJ und die BK-DTI nicht einhalten und haben eine Nachfrist bis Ende 2025 beantragt. Die notwendigen Koordinationsaufgaben benötigen mit den vorhandenen Personalressourcen mehr Zeit. Laufende und viele neue Projekte werden damit als Konsequenz kaum mehr von diesem Leitfaden profitieren.

Verantwortung der Querschnittsrollen

Die Zuordnung von nicht-funktionalen Anforderungen an die verantwortlichen Querschnittsrollen muss das BAZG nachvollziehbar dokumentieren. Damit wird einerseits Verantwortung für die korrekte Massnahmenumsetzung explizit übernommen, andererseits wird die Überprüfung auf deren Vollständigkeit vereinfacht. Die entsprechende Empfehlung aus der letzten EFK-Prüfung wird das BAZG voraussichtlich fristgerecht umsetzen.

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 clé TNI DaziT axé sur le système de gestion du trafic des marchandises « Passar »

Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières

L'essentiel en bref

Le programme DaziT vise à numériser tous les processus clés de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) d'ici à fin 2026 (perception des droits de douane et des redevances et sécurité des frontières). L'OFDF estime le coût total du projet à 475,4 millions de francs. Cette somme englobe des dépenses avec incidences financières à hauteur de 393 millions de francs pour des prestations internes et externes à la Confédération. À ce jour, un montant de 334,9 millions de francs a été libéré par le Conseil fédéral.

Le présent audit est le quatrième du projet TNI clé DaziT¹. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est concentré sur les risques en lien avec l'introduction du nouveau système de gestion du trafic des marchandises Passar, qui est l'élément clé de la numérisation dans le trafic des marchandises de commerce. Le système doit être mis en place en trois étapes d'ici à 2026.

Le programme DaziT présente un plan de mise en œuvre solide et réaliste pour Passar 1.0 jusqu'à l'été 2023. La direction du programme surveille les risques accrus de dépassement des délais pour l'ensemble du programme, mais ces risques dépendent fortement de facteurs externes. Ils se situent toujours principalement au niveau des bases légales et de la pleine exploitation des possibilités de numérisation.

Planification réaliste de l'OFDF lors de l'introduction de Passar 1.0

En collaboration avec les représentants des milieux économiques, l'OFDF a défini en détail les étapes de l'introduction de Passar 1.0 d'ici à l'été 2023. De plus, la feuille de route pour l'ensemble du nouveau système de gestion du trafic des marchandises Passar a été établie jusqu'en 2026. Les délais convenus sont serrés, mais jugés réalisables par les deux parties dans les conditions actuelles.

L'OFDF base son évaluation sur les expériences faites en matière de planification et de gestion de portefeuille dans le cadre de SAFE. La direction du programme surveille l'avancement et le rythme de la mise en œuvre, les coûts ainsi que la charge de travail des équipes. Ces éléments constituent la base de l'évaluation du programme au regard des délais fixés, ainsi que de l'élaboration de rapports fiables sur l'état d'avancement. L'évaluation est réexaminée périodiquement par un gestionnaire externe indépendant de la qualité et des risques.

La réalisation des objectifs prévus dépasse parfois nettement les directives fixées dans le message

Dans l'ensemble, l'OFDF a mis en place un pilotage efficace, qui permet à des tiers d'évaluer objectivement les progrès réalisés. Il définit, par des étapes détaillées et une gestion transparente de l'utilité, quand et dans quelle mesure les objectifs formulés dans le message doivent être atteints.

¹ Les rapports d'audit sur le projet clé TNI DaziT (numéros d'audit 18320, 19399 et 20287) sont disponibles sur le site Internet du CDF (www.cdf.admin.ch).

L'OFDF a réalisé une analyse d'impact de la réglementation en collaboration avec les représentants des milieux économiques. Sur cette base, il estime qu'il dépassera largement l'objectif d'économies de 209,6 millions de francs sur les coûts de la réglementation. Parallèlement, il prévoit d'économiser 345 équivalents plein temps au lieu des 300 initialement prévus. L'OFDF signale toutefois des risques élevés en ce qui concerne l'objectif de réduction des coûts d'exploitation. Il doit finaliser l'estimation de ces coûts avec le fournisseur de prestations avant de pouvoir élaborer une prévision complète.

L'OFDF entend réaliser la majeure partie de ces objectifs d'économies grâce aux processus simplifiés de Passar 2.0 et à un nouveau processus d'établissement des rapports. La nouvelle Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF (LE-OFDF) et les ordonnances correspondantes en constituent la base juridique. Le Conseil fédéral a adopté le message sur la LE-OFDF le 24 août 2022. L'élaboration des ordonnances mobilise beaucoup de ressources et suscite de nombreuses incertitudes concernant le calendrier. Il en résulte un risque important, en particulier pour la mise en œuvre en temps voulu des simplifications dans Passar 2.0.

La révision du guide de législation de l'OFJ progresse lentement

Outre l'optimisation des processus au sein de l'OFDF, la numérisation complète dépend également des partenaires en matière d'actes législatifs autres que douaniers. Le Parlement a étayé ses attentes concernant la pleine exploitation du potentiel de numérisation en confiant un mandat au Conseil fédéral².

Les projets de numérisation agiles doivent bénéficier d'un soutien optimal lorsque des adaptations juridiques sont nécessaires. Le CDF a émis à ce sujet une recommandation de la plus haute importance (priorité A) dans son dernier audit. L'Office fédéral de la justice (OFJ) révisé ses guides de législation en collaboration avec le secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique (TNI) de la Chancellerie fédérale (ChF). Il a actualisé et publié dans les délais le « Guide de législation en matière de protection des données ». La révision du guide de législation général est quant à elle en cours.

Le guide de législation général de l'OFJ doit tenir compte des expériences acquises dans les grands projets agiles de l'administration fédérale. L'OFJ et le secteur TNI de la ChF n'ont pas pu respecter la date de mise en œuvre prévue à l'origine et ont demandé un report du délai à fin 2025. Les tâches de coordination nécessitent plus de temps avec les ressources en personnel existantes. Les projets en cours et de nombreux nouveaux projets ne bénéficieront guère de ce guide.

Responsabilité des rôles transversaux

L'OFDF doit documenter de manière compréhensible l'attribution des exigences non fonctionnelles aux rôles transversaux responsables. Cela permet, d'une part, d'établir clairement la responsabilité de la mise en œuvre correcte des mesures et, d'autre part, de simplifier le contrôle de leur exécution. L'OFDF mettra vraisemblablement en œuvre dans les délais la recommandation correspondante issue du dernier audit du CDF.

Texte original en allemand

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

Verifica del progetto chiave TDT DaziT con particolare attenzione al nuovo sistema per il traffico delle merci «Passar»

Ufficio federale delle dogane e della sicurezza dei confini

L'essenziale in breve

Con il programma DaziT, l'Ufficio federale delle dogane e della sicurezza dei confini (UDSC) digitalizzerà tutti i suoi processi chiave (riscossione di dazi e tributi nonché sicurezza dei confini) entro fine 2026. L'UDSC stima i costi complessivi del progetto a 475,4 milioni di franchi. Dal punto di vista dell'incidenza sul finanziamento, questo importo include 393 milioni di franchi per fornitori di prestazioni interni ed esterni alla Confederazione, di cui 334,9 milioni sono già stati sbloccati dal Consiglio federale.

La verifica attuale è la quarta del progetto chiave TDT DaziT¹. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha posto particolare attenzione ai rischi correlati all'introduzione del nuovo sistema per il traffico delle merci Passar, l'elemento chiave della digitalizzazione nel traffico delle merci commerciali. Il sistema sarà introdotto in tre fasi entro il 2026.

Il programma DaziT prevede un piano di attuazione resiliente e realistico per Passar 1.0 fino alla metà del 2023. La direzione del programma monitora i rischi elevati nel rispetto delle scadenze dell'intero programma, ma questi dipendono in larga misura da fattori esterni, in particolare, tuttora, dalle basi legali e dal massimo sfruttamento delle opportunità offerte dalla digitalizzazione.

Pianificazione realistica dell'UDSC con l'introduzione di Passar 1.0

Insieme ai rappresentanti del settore economico, l'UDSC ha fissato tappe dettagliate per l'introduzione di Passar 1.0 entro la metà del 2023. Inoltre è disponibile la roadmap dell'intero nuovo sistema per il traffico delle merci Passar fino al 2026. Le scadenze concordate sono ravvicinate ma ritenute realizzabili da entrambe le parti con le condizioni quadro esistenti.

L'UDSC fonda la sua valutazione sulle proprie esperienze nella pianificazione e gestione del portafoglio nell'ambito di SAFe. La direzione del programma monitora i progressi, la velocità nello sviluppo, i costi e l'impiego del team. Queste basi costituiscono i fondamenti per la valutazione delle scadenze e la rendicontazione affidabile sullo stato del programma. Tale valutazione viene costantemente rivista da un gestore esterno indipendente della qualità e dei rischi.

Parte degli obiettivi previsti supera in maniera significativa le direttive del messaggio

Nel complesso, l'UDSC ha istituito un sistema di gestione efficace che rende i progressi oggettivamente valutabili anche da terzi. L'Ufficio stabilisce tappe dettagliate e una gestione trasparente dei benefici per determinare quando e in quale misura debbano essere raggiunti gli obiettivi del messaggio.

¹ I rapporti relativi alla «Verifica del progetto chiave TIC DaziT» (PA 18320, PA 19399 e PA 20287) sono disponibili sul sito Internet del CDF (www.cdf.admin.ch).

L'UDSC ha condotto una valutazione dell'impatto della regolamentazione insieme ai rappresentanti del settore economico. Su questa base, esso prevede di superare nettamente l'obiettivo di risparmio di 209,6 milioni di franchi per i costi di regolamentazione. Allo stesso tempo, l'Ufficio conta di poter salvare 345 posti a tempo pieno rispetto ai 300 originariamente previsti. Tuttavia, per quanto riguarda l'obiettivo di ridurre i costi di esercizio, l'UDSC segnala rischi elevati. Prima di poter fare una previsione completa deve terminare la stima di tali costi insieme al fornitore di prestazioni.

L'UDSC intende realizzare la maggior parte di questi obiettivi di risparmio con i processi semplificati di Passar 2.0 e un nuovo processo di stesura dei rapporti. La base legale è costituita dalla nuova legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC (LE-UDSC) e dalle relative ordinanze. Il 24 agosto 2022 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la LE-UDSC. L'elaborazione delle ordinanze, che richiede molte risorse, presenta notevoli incertezze temporali. Ciò comporta un rischio significativo, soprattutto per l'attuazione tempestiva delle semplificazioni in Passar 2.0.

La revisione della Guida di legislazione dell'UFG procede a rilento

Oltre che dall'ottimizzazione dei processi all'interno dell'UDSC, la completa digitalizzazione dipende anche dai partner responsabili dei disposti di natura non doganale. Il Parlamento ha consolidato le proprie aspettative riguardo al massimo sfruttamento del potenziale di digitalizzazione con un mandato al Consiglio federale².

I progetti di digitalizzazione agili devono essere supportati in maniera ottimale in caso di necessità di adeguamenti legali. Nella sua ultima verifica, il CDF ha formulato una raccomandazione della massima rilevanza (priorità A). L'Ufficio federale di giustizia (UFG) sta rivedendo la propria Guida di legislazione in collaborazione con il settore Trasformazione digitale e governance delle TIC della Cancelleria federale (CaF TDT). L'UFG ha aggiornato e pubblicato in tempi utili una guida di legislazione sulla protezione dei dati («Gesetzgebung-sleitfaden zum Datenschutz», disponibile in tedesco); la revisione della Guida di legislazione dell'UFG di carattere generale è invece ancora pendente.

Tale Guida di legislazione deve incorporare le esperienze dei grandi progetti agili dell'Amministrazione federale. L'UFG e il CaF TDT non sono riusciti a rispettare il termine di attuazione originario e hanno chiesto un termine supplementare fino a fine 2025. I compiti di coordinamento necessari richiedono più tempo con le risorse di personale a disposizione. Di conseguenza, i progetti in corso e molti di quelli nuovi difficilmente beneficeranno della disponibilità di questa Guida.

Responsabilità dei ruoli trasversali

L'UDSC deve documentare in modo tracciabile l'assegnazione di requisiti non funzionali ai ruoli trasversali responsabili. Da un lato, così facendo, esso assume esplicitamente la responsabilità della corretta attuazione delle misure; dall'altro, semplifica la verifica della loro completezza. È probabile che l'UDSC attui per tempo la corrispondente raccomandazione dell'ultima verifica del CDF.

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 dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale il 18 maggio 2017.

Audit of the DTI key project DaziT with a focus on the "Passar" goods traffic system

Federal Office for Customs and Border Security

Key facts

With its DaziT programme, the Federal Office for Customs and Border Security (FOCBS) is digitalising all of its core processes (collection of customs duties and taxes, border security) by the end of 2026. The FOCBS has put the total cost of the project at CHF 475.4 million. This includes CHF 393 million for external and internal service providers, of which the Federal Council has so far released CHF 334.9 million.

The current audit is the fourth of the DTI key project DaziT¹. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) focused on the risks for the introduction of the new goods traffic system Passar, the pivotal element of digitalisation in commercial goods traffic. The system is to be introduced in three phases by 2026.

The DaziT programme has a robust and realistic implementation plan for Passar 1.0 through to mid-2023. The increased risks for meeting the deadlines for the overall programme are monitored by the programme management, but these depend largely on external factors. They continue to be related mainly to the legal basis and maximising the use of digitalisation opportunities.

FOCB's planning for the introduction of Passar 1.0 is realistic

In collaboration with the business representatives, the FOCBS defined detailed milestones for the introduction of Passar 1.0 by mid-2023. In addition, the roadmap for the entire new Passar goods traffic system has been prepared up to 2026. The agreed deadlines are tight, but are considered feasible by both sides within the existing framework conditions.

The FOCBS based its assessment on its experience in portfolio planning and management within the SAFe framework. The programme management monitors the progress, development speed, costs and team workload. This information forms the basis for the schedule assessment, as well as reliable reporting on the programme's progress. The assessment is periodically reviewed by an independent external quality and risk manager.

Projected target achievements exceed the dispatch requirements, and considerably so in some cases

Overall, the FOCBS has established an effective control system that makes it possible for third parties to objectively assess progress. It uses detailed milestones and transparent benefit management to determine when and to what extent the objectives set out in the dispatch are to be achieved.

¹ The "Audit of the key ICT project DaziT" reports (audit mandates 18320, 19399 and 20287) are available on the SFAO website (www.sfao.admin.ch).

In collaboration with the business representatives, the FOCBS conducted a regulatory impact assessment. On this basis, the FOCBS assumes that, with CHF 209.6 million in cost savings, it will significantly exceed the target amount. At the same time, the FOCBS predicts that it will be able to cut 345 FTEs, compared to the 300 originally planned. However, the FOCBS highlights the high risks associated with the target for reducing operating costs. It has to finalise the operating cost estimate together with the service provider before it can make a comprehensive forecast.

The FOCBS wants to achieve the majority of these savings targets with the simplified processes in Passar 2.0 and a new reporting process. The legal basis for this is the FOCBS Enforcement Tasks Act (FOCBS ETA) and the corresponding ordinances. The Federal Council adopted the dispatch for the FOCBS ETA on 24 August 2022. The resource-intensive drafting of the ordinances involves many temporal uncertainties. This poses a significant risk, especially for the timely implementation of the simplifications in Passar 2.0.

Revision of the FOJ Legislative Guide is making slow progress

In addition to the process optimisations within the FOCBS, full digitalisation also depends on the partners involved in non-customs legislative instruments. Parliament underpinned its expectations in terms of maximum exploitation of the potential for digitalisation by issuing a mandate to the Federal Council².

Agile digitalisation projects must be provided with optimal support when legal adjustments are necessary. In its last audit, the SFAO issued a recommendation with the highest level of importance (priority A). The Federal Office of Justice (FOJ) is revising its Legislative Guide in collaboration with the Digital Transformation and ICT Steering Sector of the Federal Chancellery (FCh DTI). The FOJ has updated and published the data protection legislative guide on time; the revision of the general FOJ Legislative Guide is still pending.

The general FOJ Legislative Guide must incorporate the experiences of the large agile projects of the Federal Administration. The FOJ and the FCh DTI were unable to meet the original implementation deadline and have requested a grace period until the end of 2025. With the existing human resources, the necessary coordination tasks require more time. Consequently, ongoing and many new projects will scarcely benefit from this guide.

Responsibilities among cross-cutting roles

The FOCBS must document the assignment of non-functional requirements to the responsible cross-sectional roles in a comprehensible manner. On the one hand, this explicitly assumes responsibility for the correct implementation of measures; on the other hand, it simplifies checking of whether they are complete. The FOCBS is expected to implement the corresponding recommendation from the last SFAO audit on time.

Original text in German

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 Committee NC, 18 May 2017

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für Zoll und Grenzsicherheit

Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) dankt der EFK für die vierte Prüfung des Programms DaziT.

Der parlamentarische Prozess zum neuen Zollrecht ist gestartet und die federführende nationalrätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben hat am 14. November 2022 «Eintreten» auf die Vorlage beschlossen. Damit ist ein weiterer Meilenstein erreicht. Aufgrund der breiten thematischen Zuständigkeit des BAZG befassen sich auch die Finanzkommission, die Sicherheitspolitische Kommission und die Kommission für Rechtsfragen mit der Vorlage.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Mit dem Programm DaziT digitalisiert das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) bis Ende 2026 alle seine Kernprozesse. Das Parlament hat die «Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT)» im Sommer 2017 gutgeheissen. Das BAZG gab den Programmauftrag am 22. Februar 2018 frei und führt das Vorhaben als DTI-Schlüsselprojekt.

Das BAZG setzt das Programm DaziT agil über das Framework SAFe um und gliedert es in fünf Value Streams. Die Rolle des Business Owners (BO) verantwortet jeweils einen Value Stream (VS). Um die fachliche Steuerung im Gesamtkontext sicherzustellen, ist die Rolle des BO durch den Chef eines Direktionsbereiches besetzt. Die operative fachliche Führung innerhalb der VS erfolgt durch einen Value Stream Owner (VSO) bzw. Manager (VSM) der verantwortlichen Direktionsbereiche.

Mit dem Programm DaziT muss das BAZG Einsparungen beim administrativen Aufwand erzielen. Auch die Zusammenarbeit der Wirtschaft mit dem BAZG wird damit grundlegend vereinfacht. Die Basis dafür soll eine umfassende Automatisierung und optimale Nutzung der nationalen und internationalen Datenquellen sein. Kunden sollen jederzeit und ortsunabhängig mit dem BAZG in Kontakt treten und ihre Dienste mit einem minimalen Aufwand nutzen können.

Das Parlament beauftragte den Bundesrat (BR) mit dem Postulat 17.3361, den Vollzug der 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. Wie das BAZG die Effizienz und Effektivität steigern will, zeigte der Bundesrat mit seinem Bericht im September 2019 auf³. Potenzial liegt demnach in delegierten Aufgaben in zirka 100 Bereichen für die Zusammenarbeit mit 26 Partnern. Die EFK führte in der letzten DaziT-Prüfung eine Umfrage bei 22 bundesinternen NZE-Partnern durch. Diese zeigte u. a., dass aufgrund der vorgesehenen Effizienz-/Effektivitätssteigerungen nur bei rund 30 % mit Sicherheit keine Prozessanpassungen notwendig sind. Ein vergleichbares Bild zeigte der Anpassungsbedarf an Rechtsgrundlagen (28 %) oder IT-Systemen (38 %).

Die EFK analysierte das Vorhaben DaziT 2016 im Rahmen der Botschaftserstellung⁴. Seitdem hat sie das Programm dreimal als DTI-Schlüsselprojekt geprüft⁵.

³ 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

⁴ Die «Analyse der Sonderbotschaft DaziT» (PA 16568) ist auf der Website der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

⁵ Die Berichte zur «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT» (PA 18320, PA 19399, PA 20287) sind auf der Website der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

1.2 Prüfungsziel und -fragen

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

1. Ist die Umsetzung von Passar 1.0 gemäss Roadmap und Transitionsplanung Warenverkehr realistisch? (Kapitel 2.1, 2.2, 2.5 und 3.1)
2. Schafft das Programmmanagement die Voraussetzungen für die Erreichung der definierten Ziele (DaziT / Passar 1.0) gemäss Botschaft? (Kapitel 2.3, 2.4, 3.1 und 3.2)

Der Umsetzungsstand der offenen Empfehlungen aus den vorangegangenen Prüfungen wurde ebenfalls beurteilt.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Patrick Treichler (Revisionsleiter), Daniel Hasler, Lirije Haxhimurati-Uruqi und Elizabeth O'Sullivan vom 2. August bis 22. September 2022 durchgeführt. Unterstützt wurde die Prüfung von einem externen Experten für die agile Methode SAFe. Sie erfolgte unter der Federführung von Martina Moll. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nur die Entwicklung bis zum mündlichen Feedback vom 23. September 2022.

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 11. November 2022 statt. Teilgenommen haben: vom BAZG der Direktor, die stellvertretende Direktorin, die Programmleitung DaziT und der Leiter Interne Revision. Seitens EFK waren der Vizedirektor, der Mandatsleiter, die Federführende 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 Programmsteuerung

2.1 Die Meilensteine von Passar 1.0 sind erreichbar aber risikobehaftet

Seit 2020 hat das BAZG die Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsvertretern auf verschiedenen Ebenen weiter intensiviert. Einen wichtigen Impuls dazu hat auch eine Intervention seitens der Wirtschaft im Frühjahr 2022 gegeben. Zum Prüfungszeitpunkt sprechen das BAZG wie auch die Wirtschaftsverbände (economiesuisse und Swiss Shippers' Council) von einer konstruktiven und zielgerichteten Zusammenarbeit. Das BAZG informiert in der «Begeleitgruppe Wirtschaft» regelmässig über den Stand und das geplante Vorgehen. Parallel kann die Wirtschaft in sechs gemeinsamen Arbeitsgruppen ihre Anliegen und Bedürfnisse einbringen. Insbesondere werden dort technische Details für Prozessvereinfachungen oder auch Spezifikationen von technischen Systemschnittstellen erarbeitet.

Ein zentrales Ergebnis dieser Zusammenarbeit ist die Roadmap für die Einführung des neuen Warenverkehrssystems Passar in drei Etappen (Abbildung 1). Erstes Ziel mit Passar 1.0 ist das Upgrade des New Computerised Transit Systems (NCTS) per Mitte 2023. Damit setzt das BAZG eine Vorgabe der Europäischen Union (EU) für das «NCTS Phase 5» um. Gleichzeitig kann es damit erste Teile der Altsysteme NCTS Phase 4 und E-dec deaktivieren. Ab 1. Juli 2025 soll dann die komplette Ein-, Durch- und Ausfuhr über Passar 2.0 abgewickelt werden. Anschliessend erfolgt über Passar 3.0 die Weiterentwicklung.

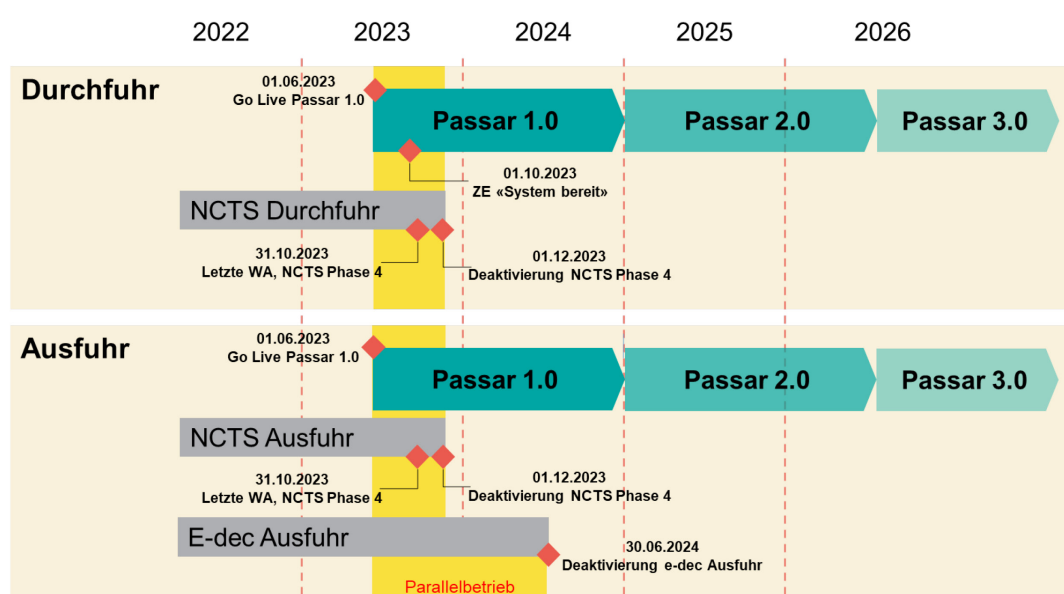


Abbildung 1: Roadmap für die Einführung von Passar aus operativer Sicht (Darstellung BAZG)

Für die Einführung von Passar 1.0 hat das BAZG mit den Wirtschaftsvertretern gemeinsame Meilensteine als kritischen Pfad festgelegt (Anhang 2). Diese Meilensteine definieren insbesondere die Termine für die Entwicklung von wichtigen Funktionen für die Bereiche Durchfuhr, Ausfuhr oder Aktivierung.

Die termingerechte Einführung per 1. Juni 2023 wird ebenfalls stark von den Partnern in der Wirtschaft abhängen. Beide Seiten beurteilen die Termine als risikobehaftet, jedoch als erreichbar solange sich die bestehenden Rahmenbedingungen nicht ändern.

Die Umsetzung erfolgt schrittweise, um die Entwicklungskapazitäten nicht zu überlasten. Gleichzeitig hat die Wirtschaft mehr Zeit, sich auf ihrer Seite vorbereiten zu können. Sie muss vorgängig beispielsweise ihre IT-Systeme auf die neuen Schnittstellen anpassen. Um den Termindruck für die Wirtschaft zusätzlich zu entschärfen, hat das BAZG einen Parallelbetrieb der Altsysteme und Prozesse spätestens bis Mitte 2024 zugesichert.

Für das gesamte Programm führt das BAZG eine übergeordnete Zeitplanung mit den wichtigsten Terminen (Anhang 1):

- 2. Quartal 2023 – Einführung neues Grenzkontrollsystem (GKS);
- 4. Quartal 2023 – Einführung neue Kontroll- und Rapportierungsplattform;
- 1. Januar 2025 – Einführung Passar 2.0. Funktionserweiterung: Einfuhr, weitere Warenbestimmungen. Start Parallelbetrieb Passar/E-dec von sechs Monaten für die Einfuhr von Handelswaren.

Detaillierte Meilensteine für Passar 2.0 und die restlichen Vorhaben in DaziT liegen noch nicht vor. Eine analoge Meilensteinplanung wie für Passar 1.0 will das BAZG jedoch auch für die nachfolgenden Etappen von DaziT rollend erstellen.

Beurteilung

Die Meilensteinplanung von Passar 1.0 ermöglicht dem BAZG eine nachvollziehbare und effektive Steuerung des Vorhabens. Zusätzlich hat es damit erreicht, dass der Fortschritt für Aussenstehende objektiv beurteilbar wird. Damit schafft das BAZG nicht nur bundesintern Vertrauen in die Planung, sondern hat dieses auch gegenüber der Wirtschaft gefestigt.

Die Realisierung wird jedoch von stabilen Rahmenbedingungen abhängig sein, auf welche insbesondere auch externe Risiken einwirken (Kapitel 2.5).

Für die weiteren Etappen von DaziT wird die detaillierte Meilensteinplanung ein zentrales Element bleiben. Die Einbindung der Wirtschaft in die Umsetzungsplanung hat sich bewährt und muss weitergeführt werden. Diese detaillierte, rollierende Meilensteinplanung muss das BAZG wie vorgesehen mit einem minimalen Planungshorizont von sechs Monaten weiterführen.

2.2 Die durchgängige Portfolioplanung ermöglicht eine verlässliche Aussage zur Einführung von Passar 1.0

Das BAZG führt alle ihre Vorhaben als Epic in einem Backlog und pflegt dieses kontinuierlich über ihren Portfolioprozess. Basierend auf den vereinbarten Meilensteinen (Kapitel 2.1) und den verfügbaren Entwicklungskapazitäten priorisiert die Programmleitung die Epics von DaziT. Diese Priorisierung erfolgt auch in Absprache mit den Fachbereichen (BO, VSO, VSM) und liegt zum Prüfungszeitpunkt klar auf Passar 1.0.

In die agile Umsetzung der Epics sind die Fachbereiche des BAZG über verschiedene Rollen des Frameworks SAFe eingebunden. An Passar sind massgeblich der Direktionsbereich Grundlagen mit dem Value Stream Einnahmen sowie aktuell eine Mehrheit der 13 Entwicklungsteams beteiligt. Die Fachbereichsvertreter definieren ihre Anforderungen für die einzelnen Epics. Gemäss SAFe werden diese Anforderungen mit der anschliessenden Aufgliederung in Features und Stories schrittweise verfeinert. Diese Planung deckt zum Prüfungszeitpunkt die Umsetzung von Passar 1.0 bis Mitte 2023 über zwei Program Increments ab.

Zusammen mit den Fachbereichen wird die Umsetzung der Features priorisiert; regelmässig wird überprüft, was geplant und erreicht wurde. Dafür führt das Programm strukturierte Portfolio-Meetings durch und dokumentiert die getroffenen Entscheidungen. Die in der Umsetzung befindlichen Epics sind entsprechend nachdokumentiert. Das Programm setzt annähernd so viele Features um wie geplant und lässt so auf die Qualität der Aufwandschätzung rückschliessen. Über die Aufgliederung in Features und Stories stellt das BAZG auch die Durchgängigkeit des Controllings bezüglich Fortschrittes und Kosten sicher.

Das Programmleitungsteam begleitet die verschiedenen Teams und überwacht den regelmässigen Austausch untereinander. Über institutionalisierte Meetings beurteilt es wöchentlich neben dem Fortschritt, die Auslastung der Entwicklungsteams wie auch die Entwicklungsgeschwindigkeit. Basierend auf diesem Vorgehen beurteilt die Programmleitung die Meilensteine für Passar 1.0 als machbar.

Beurteilung

Das BAZG hat mit dem durchgängigen Epic-Portfolio ein transparentes und belastbares Planungsinstrument aufgebaut. Damit kann es insbesondere verlässliche Aussagen zu den kommenden sechs bis neun Monaten für die Einführung von Passar 1.0 machen.

2.3 Die Querschnittsrollen müssen ihre Verantwortung expliziter übernehmen

Der stabile Betrieb und eine sichere Nutzung der neuen IT-Systeme von DaziT werden nicht nur von fachlichen Funktionalitäten abhängig sein. Die Systeme müssen insbesondere auch Anforderungen zur IKT-Sicherheit⁶, zum Business Continuity Management (BCM)⁷ oder dem Internen Kontrollsystem (IKS)^{8/9} umsetzen. Diesbezüglich hat die EFK bereits eine Empfehlung formuliert (20287.002)¹⁰, damit das BAZG unter anderem die nachhaltige Umsetzung der entsprechenden Massnahmen sicherstellt. Die Frist für die Umsetzung hat das BAZG bis 31. März 2023 verlängert.

In der Bundesverwaltung verantworten typischerweise dedizierte Querschnittsrollen diese Art von nicht-funktionalen Anforderungen. So ergreift beispielsweise der Informatiksicherheitsbeauftragte der Organisation (ISBO) notwendige IKT-Sicherheitsmassnahmen und stellt die aktuelle Dokumentation sicher. Analog sorgen der IKS-Beauftragte wie auch der BCM-Beauftragte für die Um- und Durchsetzung ihrer Kontrollinstrumente.

Die notwendige Einbindung dieser Querschnittsrollen hat das BAZG seit der letzten EFK-Prüfung vorangetrieben. Im Portfolio-Prozess beurteilen Querschnittsrollen (bspw. Architektur, Sicherheit und IKS) die Epic, bevor diese für die Umsetzung in das Backlog aufgenommen werden. Dabei definieren sie nicht-funktionale Anforderungen als Akzeptanz-

⁶ Verordnung über den Schutz vor Cyberrisiken in der Bundesverwaltung (Cyberrisikenverordnung, CyRV), vom 27. Mai 2020 (Stand am 1. April 2021).

⁷ Das Handbuch zum Risikomanagement Bund Version vom 15.09.2022 ist auf der Website der EFV abrufbar (www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/risiko_versicherungspolitik.html).

⁸ Die Empfehlung zur Regelung der Aufgaben und Kompetenzen der IKS-Beauftragten* in den VE ist auf der Intranet-Seite der EFV abrufbar (<https://intranet.accounting.admin.ch>).

⁹ Der Leitfaden für die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zum IKS in der Bundesverwaltung vom 28.02.2019 ist auf der Intranet-Seite der EFV abrufbar (<https://intranet.accounting.admin.ch>).

¹⁰ Der Bericht zur «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT» (PA 20287) ist auf der Website der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

kriterien für die Abnahme der Epics. Konkrete Vorgaben zum IKS waren zum Prüfungszeitpunkt für Passar noch nicht definiert. Diese werden aber erst ab Passar 2.0 relevant, wofür das BAZG die notwendigen Geschäftsprozesse erst noch entwickeln wird. Die BCM-Vorgaben sind ebenfalls noch nicht definiert. Die zugrundeliegenden Notfallprozesse will das BAZG erst zusammen mit der Verordnung zum BAZG-VG entwickeln.

Die Einhaltung der Akzeptanzkriterien sollen nach der Umsetzung der Epics wiederum geprüft werden. Dieser neue Prozess wurde jedoch noch nicht von allen Epics durchlaufen. Diese nicht-funktionalen Anforderungen sind auch noch nicht nachweislich einer verantwortlichen Querschnittsrolle zugeordnet. Erste Absprachen innerhalb des BAZG haben jedoch stattgefunden, um diese Zuordnung insbesondere für das IKS transparenter zu gestalten.

Beurteilung

Mit der Einbindung der Querschnittsrollen hat das BAZG einen spürbaren Schritt für die nachvollziehbare Umsetzung von nicht-funktionalen Anforderungen gemacht. Über den Portfolio-Prozess stellt es so effektiv sicher, dass sich die Querschnittsrollen einbringen müssen. Dieser Prozess wird im Rahmen des Programms für neue Epics gelebt, entsprechende Anforderungen als Abnahmevoraussetzung eines Epics sind klar dokumentiert. Für die alten Epics muss dies noch nachgeholt werden.

Noch offen ist die nachvollziehbare Zuordnung dieser nicht-funktionalen Anforderungen an die verantwortliche Querschnittsrolle. Einerseits fehlt eine nachweisliche Übernahme der Verantwortung durch die Querschnittsrollen, dass die realisierte Funktionalität ihren Anforderungen entspricht. Andererseits fehlt eine eindeutige Verbindung der Anforderungen zu übergeordneten Dokumentationen und Fachkonzepten (bspw. IT-Sicherheit, IKS, BCM) und den darin ausgewiesenen Massnahmen. Vor diesem Hintergrund würde die künftige Beurteilung einer vollständigen Umsetzung und der notwendigen Qualität dieser Massnahmen wesentlich erschwert.

Aus Sicht der EFK sollte die bereit adressierte Empfehlung (20287.002) fristgerecht umgesetzt werden.

2.4 Aktuelle Prognosen übertreffen die gesetzten Nutzenziele teilweise deutlich

Mit der Digitalisierung der Kernprozesse des BAZG hat das Programm DaziT auch zentrale Nutzenziele zu erreichen. Gemäss der DaziT-Botschaft¹¹ muss das BAZG

- die Regulierungskosten gegenüber der Wirtschaft um 125 Mio. Franken senken;
- mit einer Effizienzsteigerung rund 300 Vollzeitstellen reduzieren und
- die IKT-Betriebskosten bei 57,5 Mio. Franken stabilisieren.

Das BAZG hat dafür ein Nutzenmanagement als Steuerungsinstrument aufgebaut, welches in der Amts- wie auch in der Programmleitung verwendet wird. Für jedes Vorhaben wird vor dem Start eine erste Nutzererhebung gemacht. Damit kann das BAZG die Nutzenziele

¹¹ Botschaft zur Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT) vom 15. Februar 2017

der DaziT-Botschaft auf die dafür relevanten Epics abbilden. Nach Programmabschluss können solche Ziele beispielsweise auch aus dem integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) kommen. Die Zielerreichung eines Epics wird das BAZG nach der Umsetzung basierend auf den Zahlen der Vorjahre validieren. Anschliessend wird eine jährliche Überprüfung dieser Nutzenziele erfolgen.

Den Umfang der Regulierungskostenreduktion hat das BAZG mit einer Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) veranschlagt. Realisiert wird diese Reduktion über eine Prozessoptimierung für die Wirtschaft. Das BAZG hat die RFA zusammen mit einer externen Beratungsfirma erarbeitet und auch Wirtschaftsverbände und verschiedene Firmen eingebunden. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat diese Arbeiten methodisch und bei der Einbindung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) unterstützt. Aus dieser RFA resultieren schlussendlich Einsparungsprognosen, die alle Seiten als verlässlich und realistisch einschätzen. Die EFK hat diese Schätzungen selbst nicht überprüft.

Das BAZG prognostiziert mit dem Wissensstand per 30. Juni 2022 bis 2030 eine Regulierungskostenreduktion von 209,6 Mio. Franken (Abbildung 2). Damit würde das BAZG das Nutzenziel von 125 Millionen um 68 % übertreffen. Dazu tragen rund 24 Epics einen unterschiedlich grossen Beitrag bei, davon macht Passar mit 167,5 Mio. Franken einen Hauptteil aus. Ein weiteres grosses Potenzial sehen vor allem die Wirtschaftsverbände bei den Prozessvereinfachungen, die bundesintern über das BAZG hinausgehen (nicht-zollrechtliche Erlasse, Kapitel 1.1).

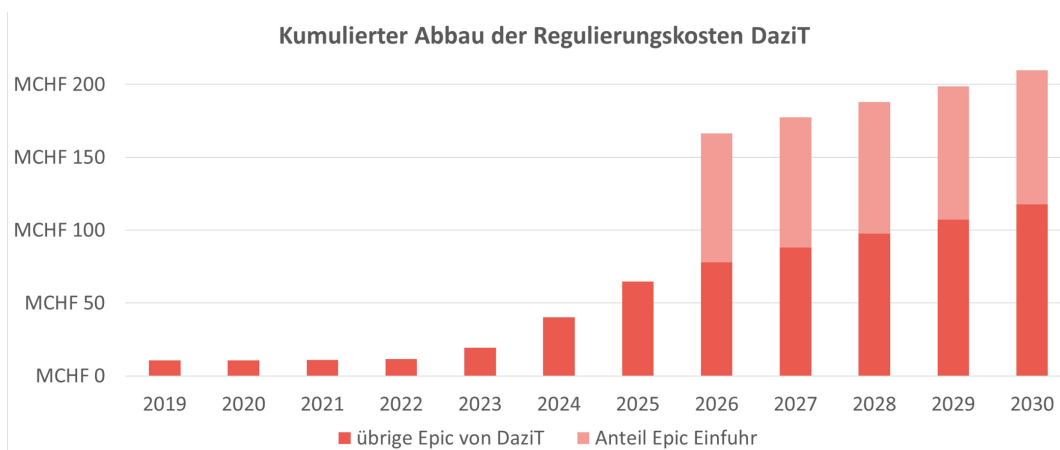


Abbildung 2: Das Epic Einfuhr (Veranlagung Einfuhr) soll ab 2026 einen Hauptbeitrag zur Regulierungskostenreduktion beitragen. Insgesamt wird eine Reduktion von 209,6 Millionen Franken prognostiziert. (Darstellung EFK)

Hinsichtlich der Effizienzsteigerung prognostiziert das BAZG eine Reduktion von rund 358 Vollzeitstellen (Abbildung 3). Dieser Wert liegt rund 19 % über dem Zielwert von 300 Vollzeitstellen. Der grosse Anteil der Effizienzsteigerung wird mit Passar und dem neuen Rapportierungssystem in den Jahren 2024 und 2025 erzielt.

Effizienzsteigerung DaziT nach Vorhaben (Epic)

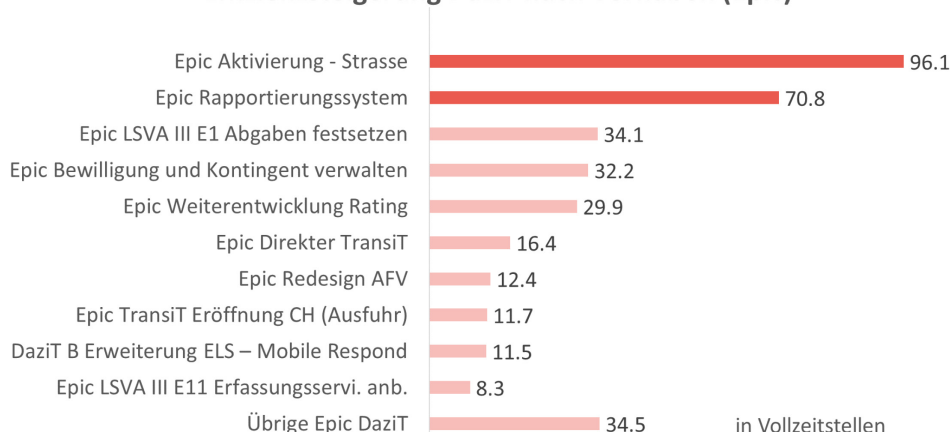


Abbildung 3: Innerhalb des Programms DaziT sollen die beiden Epic «Aktivierung - Strasse» und «Rapportierungssystem» am meisten zur Effizienzsteigerung beitragen. Insgesamt sollen mit der prognostizierten Steigerung 357,9 FTE eingespart werden.

Für die Kostenentwicklung der IT-Betriebskosten gibt es noch keine belastbare Prognose. Der Zielwert ist auch noch nicht in das Nutzenmanagement eingebunden. Das BAZG erarbeitet diese Grundlagen in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Informatik und Telekommunikation als IKT-Leistungserbringer. Gleichzeitig stiegen die IT-Betriebskosten im Januar bis Juni 2022 gegenüber der gleichen Periode 2021. Diese Kostensteigerung ist auf die Einführung neuer Systeme im Parallelbetrieb zurückzuführen. Das BAZG führt die Betriebskostenplanung als eines der Top-3-Risiken. Sobald eine validierte Prognose möglich wird, will das BAZG dieses Programmziel auch in das Nutzenmanagement einpflegen.

Beurteilung

Das BAZG hat ein durchgängiges und nachvollziehbares Nutzenmanagement definiert und effektiv in die Planungsprozesse der agilen Methode SAFe eingebettet. Die realistischen Schätzungen ergeben sich primär durch die breite Abstützung der RFA und die methodische Begleitung durch das SECO. Die Beiträge zum angestrebten Nutzen ordnet das BAZG den relevanten Epics zu. Bei Bedarf kann das BAZG über die gesamte Programmabwicklung effektiv auf die Zielerreichung korrigierend einwirken.

Die Meilensteinplanung (Kapitel 2.1), der Portfolio-Prozess (Kapitel 2.2) und das Nutzenmanagement bilden ein belastbares Fundament für eine effektive Programmsteuerung. Mit der Überführung als Steuerungsinstrument in die Stammorganisation stellt das BAZG auch nach Programmabschluss die nachhaltige Weiterentwicklung der IT-Systeme sicher. Wichtig bleibt deshalb, dass die künftigen verantwortlichen Rollen der Stammorganisation eng in die aktuellen Programmsteuerungsabläufe einbezogen werden.

Das BAZG will sinnvollerweise das Programmziel der IT-Betriebskostenreduktion möglichst schnell im Nutzenmanagement abbilden. Es kann so die vorhandenen Aussagen in der halbjährlichen Statusübersicht zu diesem gefährdeten Programmziel (Top-3-Risiko) untermauern.

2.5 Die Berichterstattung an Bundesrat und Parlament ist plausibel und verlässlich

Die Statusampeln der halbjährlichen Statusübersicht vom 30. Juni 2022 entsprechen dem programminternen Reporting. Das BAZG weist für das Programm DaziT den Gesamtstatus, wie auch die Status für das Ergebnis, die Kosten, die Termine und das Personal mit GRÜN aus. Die Teilprojekte «Grundlagen und Steuerung», «Portal & Kunden» und «Kontrolle & Befund» sind mit GRÜN und das Teilprojekt «Redesign Fracht / Abgaben» mit GELB ausgewiesen.

Diese Teilprojekte sind gemäss der ursprünglichen Definition in der Botschaft für die Verpflichtungskredite gegliedert. Sie dienen im Reporting noch dazu, die laufenden Kosten den Verpflichtungskrediten zuzuordnen, haben aber für die agile Umsetzung innerhalb des Programms keine Relevanz mehr.

Das Kostencontrolling ist nicht nur mit den jeweiligen Verpflichtungskrediten verknüpft, sondern insbesondere auch über das Backlog direkt mit den Epics (Kapitel 2.2) gekoppelt. Damit verfügt das Programm über eine vollständige Übersicht der geplanten und angefallenen Kosten.

Die geplanten Gesamtkosten belaufen sich auf 475,4 Mio. Franken, mit einem finanzwirksamen Anteil von 393 Millionen analog der genehmigten Verpflichtungskredite. Diese Mittel werden in vier Tranchen freigegeben. Zum Prüfungszeitpunkt verfügt das BAZG mit den ersten beiden sowie Teilen der dritten und vierten Tranche über 334,9 Mio. Franken. 2021 hat das BAZG die internen Leistungen erhöht. Der Mehraufwand ergibt sich durch den vermehrten Einsatz von internem Personal in den übergeordneten Value Streams und im Portfolio-Management. Die Ist-Gesamtkosten belaufen sich bis zum 30. Juni 2022 auf 203,2 Mio. Franken, bei externen Kosten von 161,6 Millionen.

Die DaziT-Epics sind auch im Cockpit IKT abgebildet und durchgängig mit dem Portfolio-Prozess und dem Programmcontrolling verknüpft. Die Statusübersicht wird zusammen mit dem internen Reporting im Programmausschuss besprochen. Dabei findet auch ein Abgleich mit der Fortschrittbeurteilung und dem Nutzenmanagement statt.

Im Programm ist die Rolle des unabhängigen Qualitäts- und Risikomanagers ebenfalls etabliert. Diese Rolle hat das BAZG nach rund vier Jahren mit einer neuen externen Person besetzt. Damit will es mit einer neuen Sichtweise mögliche blinde Flecken in der Risikolandchaft reduzieren. Im operativen Risikomanagement des Programms entsprechen die wichtigsten Risiken den ausgewiesenen Top-3-Risiken für die Zielerreichung:

- Betriebskosten – Abweichungen gegenüber der ursprünglichen Planung gefährden das Einsparungspotenzial der Betriebskosten.
- Flexibilität Gegenüber – Die geringe Flexibilität von Partnern führt zu Mehraufwänden und Terminverzögerungen.
- Ressourcen – Der freie Markt kann die notwendigen Ressourcen nicht zur Verfügung stellen. Dies kann zu Terminverzögerungen, Mehrkosten, Qualitätsmängel und schliesslich zu Reputationsschäden führen.

Die Leistungswertanalyse bildet die aggregierten Fortschrittsschätzungen der Stories, der Features sowie der Epics und in Abhängigkeit der einplanten Kosten ab. Entsprechend den agilen Planungsmethoden passt das BAZG die Planwerte regelmässig an, womit der Plan-

Wert kaum vom Ist-Wert auseinandergeht. Den Kostenentwicklungsindex (CPI) weist das BAZG mit 1,02 aus, was auf eine leichte Unterschreitung der Endkosten hinweist. Mit dem Termentwicklungsindex (SPI) von 1,0 sollte der Endtermin gehalten werden können.

Beurteilung

Die Berichterstattung bildet verlässliche Informationen zum Stand des Programms ab. Die wesentlichen Risiken werden transparent dargestellt und decken sich auch mit der Einschätzung der EFK. Der Fortschritt entspricht den Feststellungen dieser Prüfung.

3 Rechtliche Voraussetzung für die Zielerreichung

3.1 Die Fertigstellung der Rechtsgrundlagen hat einen starken Einfluss auf die Einführung von Passar 2.0

Das neue Vollzugsaufgabengesetz des BAZG (BAZG-VG) befindet sich zum Prüfungszeitpunkt in Erarbeitung. Mit der Anpassung der Rechtsgrundlagen soll der Vollzug der Aufgaben des BAZG harmonisiert werden. Mit einer umfassenden Digitalisierung soll das BAZG die Effizienz der Grenzprozesse steigern und die damit verbundenen Regulierungskosten senken.

Gleichzeitig bildet das neue Gesetz auch die Basis für verschiedene organisatorische Massnahmen innerhalb des BAZG. Einige Massnahmen zur Reorganisation sind nicht bei allen Beteiligten unbestritten. So blieben beispielsweise in der verwaltungsinternen Bereinigung fünf Punkte mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) offen.

Als erstes Bundesamt hat das BAZG eine Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) erarbeitet und diese auch mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten (EDÖB) bereinigt. Damit konnten insbesondere datenschutzrechtliche Bedenken sowie Rückmeldungen aus der ersten Ämterkonsultation geklärt werden.

Diese Grundlagenarbeiten haben sowohl beim BAZG als u. a. auch beim BJ viele personelle Ressourcen gebunden. Schlussendlich konnte der Bundesrat am 24. August 2022 die bereinigte Botschaft verabschieden (Abbildung 4).

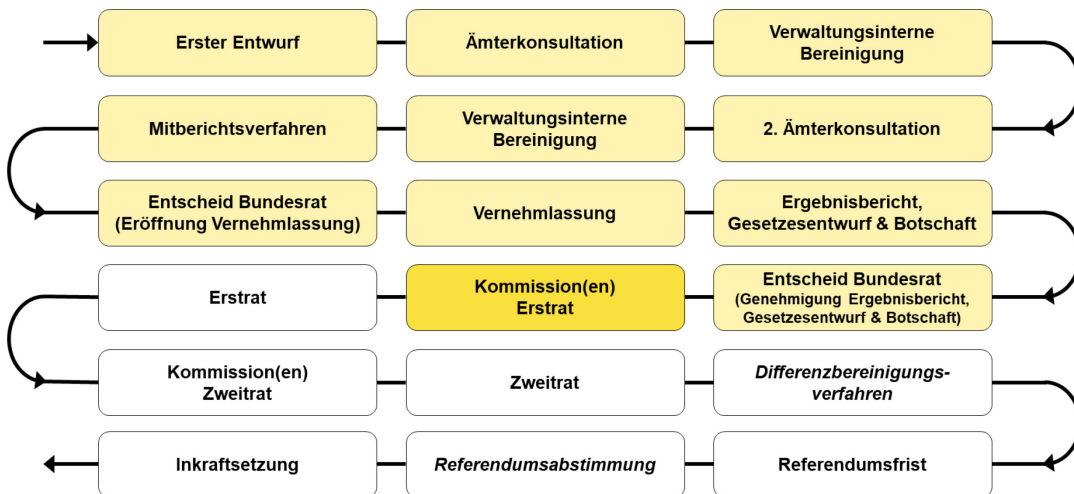


Abbildung 4: Aktueller Stand der Arbeiten zum Prüfungszeitpunkt (Darstellung BAZG)

Die Einführung von Passar 1.0 basiert für das Upgrade von NCTS (Kapitel 2.1) auf den bestehenden rechtlichen Grundlagen. Mit Passar 2.0 werden dann die Vereinfachungen gegenüber der Wirtschaft eingeführt, die neue rechtliche Grundlagen voraussetzen.

Die konkrete Umsetzung der Vereinfachungen wird das BAZG erst in den Verordnungen zum BAZG-VG beschreiben können. Um die Termine halten zu können, sollen die Arbeiten parallel zu den Beratungen im Parlament gestartet werden. Dafür muss das BAZG die Ergebnisse im Parlament bestmöglich antizipieren und die Wirtschaftsvertreter einbinden.

Alle Beteiligten rechnen hier noch einmal mit sehr ressourcenintensiven Arbeiten. Schlussendlich soll auch die Verordnung zusammen mit einer aktualisierten RFA (Kapitel 2.4) in eine formale Vernehmlassung gehen. Seitens der Wirtschaft will man so sicherstellen, dass der gemeinsam erarbeitete Mehrwert in die Verordnungen einfließen.

Beurteilung

Die rechtlichen Grundlagen (Gesetz, Verordnung) sind die Basis für die Umsetzung der Prozessvereinfachung von DaziT. Diese Arbeiten sind aufgrund der starken Abhängigkeiten zu bundesinternen (bspw. EDÖB und BJ) und externen Stellen (Wirtschaftsverbände) schwerfällig und anspruchsvoll.

Das BAZG kann erst im Rahmen der durch die Verordnung definierten Prozesse verschiedene inhaltliche Punkte konkret ausgestalten. Neben der konkreten Umsetzung der Vereinfachungen für die Wirtschaft sind beispielsweise auch die Massnahmen für ein BCM (Kapitel 2.3) zu regeln. Dafür ist das BAZG auf die effiziente und konstruktive Mitarbeit der bundesinternen Stellen angewiesen.

Die rechtzeitige Inkraftsetzung dieser Rechtsgrundlagen ist vom laufenden Gesetzgebungsprozess abhängig und stellt folglich ein wesentliches Risiko für die planmässige Programmumsetzung dar. Das BAZG führt diese externen Abhängigkeiten sinnvollerweise bereits als eines der Top-3-Risiken (Kapitel 2.5) in der halbjährlichen Statusübersicht.

3.2 Erfahrungen der agilen Digitalisierungsvorhaben müssen in den BJ-Gesetzgebungsleitfaden zeitnahe einfließen

Die angestrebte vollständige Digitalisierung hängt auch von den Prozessoptimierungen bei den NZE-Partnern ab. Die Erwartungshaltung hat das Parlament mit dem Auftrag einer maximalen Ausschöpfung der Digitalisierung (Kapitel 1.1) untermauert. Innovationen werden zunehmend über eine agile Weiterentwicklung umgesetzt. Hier sieht das BJ grosse Herausforderungen. Diese Weiterentwicklung hat typischerweise kein definiertes Ende und unterscheidet sich deshalb von einem herkömmlichen Projekt. Insbesondere der Einsatz neuer Technologien oder Prozessvereinfachungen können Anpassungen bei den Rechtsgrundlagen erfordern. Die Ämter müssen darin unterstützt werden, notwendige Anpassungen von Rechtsgrundlagen zeitgerecht erarbeiten zu können.

Mit diesem Ziel hat auch die EFK eine entsprechende Empfehlung an das BJ und der BK-DTI formuliert (20287.001, Prio A)¹². Als Hilfestellung für die federführenden Ämter hat das BJ bereits den Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz¹³ aktualisiert. Am 22. November 2021 hat das BJ zusammen mit der BK-DTI die Finanzdelegation der eidg. Räte über den Umsetzungsstand informiert. Den ursprünglichen Umsetzungstermin von Mitte 2022 hat das BJ für den Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz eingehalten.

¹² Der Bericht zur «Prüfung des IKT-Schlüsselprojektes DaziT» (PA 20287) ist auf der Website der EFK abrufbar (www.efk.admin.ch).

¹³ Gesetzgebungsleitfaden Datenschutz, Auswirkungen des neuen Datenschutzgesetzes auf die Erarbeitung von Rechtsgrundlagen Bern, August 2022, ist auf der Website des BJ abrufbar (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html>).

Für Überarbeitung bzw. Ergänzung des BJ-Gesetzgebungsleitfadens¹⁴ von 2019 musste es jedoch eine Nachfrist bis Ende 2025 beantragen. Die Umsetzung mit den vorhandenen Personalressourcen erfordert aber für die Koordination mit verschiedenen Instrumenten und Methoden mehr Zeit. Beispielsweise wurde mit dem überarbeiteten Datenschutzgesetz die Wirkungsanalyse als neues Instrument eingeführt. Ebenfalls sollen Synergie mit der Projektmanagementmethode HERMES geschaffen werden.

Das BJ will im BJ-Gesetzgebungsleitfadens den Besonderheiten und Erfahrungen bei der Rechtssetzung im Zusammenhang mit agilen Projekten besondere Aufmerksamkeit schenken. Es sollen dafür die Erfahrungen der aktuellen agilen Vorhaben der Bundesverwaltung einfließen. Hierzu könnten Erfahrungen mit Bestimmungen zu Pilotversuchen oder einer gestaffelten Inkraftsetzung bzw. Anwendung neuen Rechts zählen. Eine Voraussetzung für das BJ ist, dass die Inkraftsetzung und Anwendung von Erlassen wie das BAZG-VG als erfolgreich evaluiert werden.

Beurteilung

Das BJ schätzt die Situation zur agilen Weiterentwicklung und den offenen Schritten betreffend Leitfaden korrekt ein, insbesondere der deutliche Unterschied in der Vorgehensweise in agilen und klassischen Projekten. Praktische Erfahrungen sind im Bundesumfeld noch nicht überall vorhanden, gleichzeitig wechseln viele Bundesämter auf ein agiles Vorgehen.

Es ist wichtig, dass die agil geführten Digitalisierungsprojekten der Bundesverwaltung von Erfahrungen in der Rechtsetzungsbegleitung profitieren können. Sinnvollerweise will das BJ diese Erfahrungen in etablierte Gefässe (bspw. Gesetzgebungsleitfaden, Projektmanagementmethoden) einfließen lassen. Für die Evaluation der Erfahrungen muss das BJ und der BK-DTI die federführenden Ämter aktiv einbeziehen.

Andere Ämter können damit ihre Digitalisierungsmöglichkeiten besser ausschöpfen und die notwendigen Rechtsnormen gezielt weiterentwickeln. Mit der Überarbeitung des BJ-Gesetzgebungsleitfadens bis Ende 2025, werden laufende und neue Digitalisierungsvorhaben bis dahin nicht von diesen Erfahrungen profitieren.

¹⁴ Gesetzgebungsleitfaden, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, Stand 2019 ist auf der Website des BJ abrufbar (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html>).

Anhang 1: Zeitplan DaziT

Die Umsetzungsplanung von DaziT wird rollend aktualisiert¹⁵. Die Priorisierung der Projekte erfolgt im BAZG-übergreifenden Portfolio unter Berücksichtigung der externen Vorgaben, Systemabhängigkeiten und verfügbaren Ressourcen. Untenstehende Meilensteine dienen als Anhaltspunkte, Anpassungen sind vorbehalten.

Stand: 1. September 2022

Wann?	Was?	Wer ist betroffen?
1. März 2023	Einführung ICS2 Phase 2	Flugfrachtverkehr (Zürich und Genf Flughafen)
2. Quartal 2023	Einführung EES/ETIAS	Reisende extra-Schengen via Schweizer Flughäfen
2. Quartal 2023	Einführung neues Grenzkontrollsystem (GKS)	Mitarbeitende BAZG
1. Juni 2023	Einführung Passar 1.0 (neues Warenverkehrssystem) Funktionsumfang: Durchfuhr, Ausfuhr Start Parallelbetrieb Passar/NCTS/E-dec Ausfuhr	Bisherige Nutzer von NCTS und E-dec Ausfuhr
1. Dezember 2023	Ende Parallelbetrieb Passar/NCTS, Durchfuhr von Handelswaren nur noch mit Passar	Bisherige Nutzer von NCTS
4. Quartal 2023	Einführung neue Kontroll- und Rapportierungsplattform	Mitarbeitende BAZG
1. Quartal 2024	Einführung NETS und NMTS (LSVA III), Start Parallelbetrieb mit LSVA II	LSVA-Pflichtige, Schweizer Transportunternehmen
1. März 2024	Einführung ICS 2 Phase 3	Schienen, Strassen- und Schiffsverkehr (Aussengrenze des gemeinsamen Sicherheitsraums)
30. Juni 2024	Ende Parallelbetrieb Passar/E-dec Ausfuhr:	Bisherige Nutzer von E-dec Ausfuhr

¹⁵ Die Unterlagen zur Begleitgruppe sind auf der Webseite des BAZG abrufbar (<https://www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/themen/dazit/zeitplan.html>).

	Ausfuhr von Handelswaren nur noch mit Passar	
1. Januar 2025	Einführung Passar 2.0 Funktionserweiterung: Einfuhr, weitere Warenbestimmungen Start Parallelbetrieb Passar/E-dec Einfuhr von sechs Monaten für die Einfuhr von Handelswaren	Alle Zollanmelder (Einfuhr)
1. Juli 2025	Ende Parallelbetrieb Passar/E-dec Einfuhr: Einfuhr von Handelswaren nur noch mit Passar	Alle Zollanmelder (Einfuhr)

Anhang 2: Passar 1.0 – Stand der Entwicklung und Ausblick

Stand gemäss DaziT Begleitgruppe Wirtschaft 3/2022 vom 19. September 2022¹⁶

Geschäftsfälle	Konzeptionelle Erarbeitung und Entwicklung	Status
Funktionsumfang Durchfuhr		
Direkte Durchfuhr	Ende August 2022	Done
Durchfuhr mit Eröffnung CH	Ende August 2022	Done
Verfahrensübergang (Ausfuhr → Durchfuhr)	Ende August 2022	Done
Zugelassener Versender	Ende August 2022	Done
Durchfuhr mit Abschluss CH	Ende August 2022	Done
Zugelassener Empfänger	Ende Oktober 2022	Happy Path: Done Spezial: In Erarbeitung
Nationale Durchfuhr	Ende August 2022	Happy Path: Done Spezial: In Erarbeitung
Suchverfahren	Ende Oktober 2022	In Erarbeitung
Abgabebearbeitungsverfahren	Ende Oktober 2022	In Erarbeitung
Funktionsumfang Ausfuhr		
Standardverfahren (inkl. Korrektur, Ergänzung, Rückzugsantrag)	Ende August 2022	Happy Path: Done Spezial: In Erarbeitung
Vereinfachte Warenanmeldung	Ende August 2022	Done
Von Amtes wegen neu veranlagten	Ende Juni 2023 (low Priority)	-
Veredelung (nur Anmeldung bei der Ausfuhr)	Ende Juni 2023 (low Priority)	-
Ausländische Rückwaren	Ende Oktober 2022	Done
Funktionsumfang Aktivierung		

¹⁶ Die Unterlagen zur Begleitgruppe sind auf der Website des BAZG abrufbar (<https://www.bazg.admin.ch/bazg/de/home/themen/dazit/vereinfachung-und-digitalisierung/dazit-und-wirtschaft/begleitgruppe-wirtschaft.html>).

Strasse	Ende Juni 2022	Done
Wasser	Ende August 2022	Konzipiert, noch nicht entwickelt
Luft	Workaround: Ende Oktober 2022 Full: Passar 2.0	In Erarbeitung
Weitere Funktionen		
Validierung schwarz/weiss	Ende August 2022 Ende Januar 2023	In Erarbeitung
Validierung grau («Richtig-Code»)	Ende Januar 2023 (low Priority)	tbd (evtl. Passar 2.0)
Einsprachen	Ende Juni 2023	-
Digital Transport Slip	Ende Juni 2022	Done
Dokumentenmanagement Chartera Output (bspw. eVV, PDF-Passar Ausfuhr)	Ende Oktober 2022	In Erarbeitung
Dokumentenmanagement Chartera Input	Ende Januar 2023	In Erarbeitung
Geschäftspartner und Rollen	Ende August 2022	Done
API Self-Service	Bereitstellen API Usability Verbesserungen	Done In Erarbeitung
Stammdaten / Codelisten	Ende Juni 2022 (Excel Bezug) Januar 2023 Ende August 2022 (elektronischer Bezug)	Done In Erarbeitung In Erarbeitung

Anhang 3: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002, SR 171.10

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01

Bundespersonalverordnung (BPV) vom 3. Juli 2001, SR 172.220.111.3

Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA) vom 26. Juni 1998, SR 152.1

Verordnung zum Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsverordnung, VBGA) vom 8. September 1999, SR 152.11

Weisungen über die Risikopolitik des Bundes vom 24. September 2010

Verordnung über den Schutz vor Cyberrisiken in der Bundesverwaltung (Cyberrisikenverordnung, CyRV), AS 2020 2107

Zollverordnung des BAZG (ZV-BAZG) vom 4. April 2007, SR 631.013

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Modernisierung und Digitalisierung der Eidgenössischen Zollverwaltung (Programm DaziT), BBl 2017 1807

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

Botschaften

22.058 – Botschaft zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit sowie zur Total-revision des Zollgesetzes zum neuen Zollabgabengesetz, vom 24. August 2022

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

Anhang 4: Abkürzungen

API	Application Programming Interface
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BAZG-VG	Vollzugsaufgabengesetz des BAZG
BCM	Business Continuity Management
BJ	Bundesamt für Justiz
BO	Business Owner
CPI	Kostenentwicklungsindex (Cost Performance Index)
DTI	Digitale Transformation und IKT-Lenkung
DSFA	Datenschutz-Folgenabschätzung
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutzbeauftragter
EES	Entry/Exit-System
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
ETIAS	European Travel Information and Authorisation System
EU	Europäischen Union
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
GKS	Grenzkontrollsystem
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
ICS2	Import Control System 2
IKS	Internes Kontrollsystem
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
ISBO	Informatiksicherheitsbeauftragte der Organisation
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe

NCTS	New Computerised Transit System
NZE	Nichtzollrechtliche Erlasse
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SPI	Terminentwicklungsindex (Schedule Performance Index)
VS	Value Stream
VSM	Value Stream Manager
VSO	Value Stream Owner

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 5: Glossar

(Product) Backlog	<p>Das Product Backlog ist eine geordnete Auflistung der Anforderungen an das Produkt. Es ist dynamisch und wird ständig weiterentwickelt. Jede Arbeit, die das Entwicklungsteam erledigt, muss ihren Ursprung im Product Backlog haben.</p> <p>Das Product Backlog ist nicht vollständig und erhebt auch nicht diesen Anspruch. Zu Beginn eines Projektes enthält es die bekannten und am besten verstandenen Anforderungen. Die Priorisierung der Eintragungen erfolgt unter Gesichtspunkten wie wirtschaftlicher Nutzen, Risiko und Notwendigkeit. (Wikipedia, Stand 03.10.2022)</p>
Business Continuity Management (BCM)	<p>Das BCM ist Bestandteil eines integrierten Risikomanagementsystems. Während das Risikomanagement sich vorausschauend mit den Gefahren für die Aufgabenerfüllung und Zielerreichung auseinandersetzt und Massnahmen zur Risikominimierung vorsieht, fokussiert das BCM auf den Ereignisfall. Sein Zweck ist es, die Auswirkungen eines Risikos auf kritische Leistungen und Geschäftsprozesse zu minimieren. Aus Sicht des Risikomanagements ist das BCM somit als Massnahme auf der Auswirkungsseite zu betrachten.</p>
Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA)	<p>Eine DSFA ist in den in Artikel 13 des Schengen-Datenschutzgesetzes (SDSG) vorgesehenen Fällen im Bereich der Schengener Zusammenarbeit sowie künftig in den Fällen nach Artikel 22 des neuen Datenschutzgesetzes (nDSG) erforderlich. Das nDSG tritt am 1. September 2023 in Kraft.</p> <p>Eine DSFA muss erstellt werden, wenn eine Bearbeitung ein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person mit sich bringen kann. Dieses hohe Risiko ergibt sich insbesondere bei Verwendung neuer Technologien oder aus der Art, dem Umfang, den Umständen der Bearbeitung.</p>
e-dec	<p>Internetzollanmeldung e-dec web des BAZG. E-dec web bietet seit Anfang 2012 die Möglichkeit, Einfuhrzollanmeldungen direkt im Internet zu erfassen. Diese Internet-Zollanmeldung kann von allen Personen (ausgenommen im Rahmen des vereinfachten Verfahrens für Empfang) kostenlos zur Erfassung und Übermittlung von Zollanmeldungen genutzt werden. (Internetseite des BAZG, Stand 04.10.2022)</p>

Epic	<p>Ein Epic ist ein Container für eine bedeutende Lösungsentwicklungsinitiative, die die umfangreicheren Investitionen erfasst, die innerhalb eines Portfolios getätigt werden. Aufgrund ihres erheblichen Umfangs und ihrer Auswirkungen erfordern Epics vor der Implementierung die Definition eines Minimum Viable Product (MVP) und die Genehmigung durch das Lean Portfolio Management (LPM). Portfolio-Epics sind in der Regel bereichsübergreifend und umfassen in der Regel mehrere Wertströme und Programminkremente (PIs). SAFe empfiehlt, den Lean Startup Build-Measure-Learn-Zyklus für Epics anzuwenden, um den Lern- und Entwicklungsprozess zu beschleunigen und Risiken zu reduzieren. (© Scaled Agile, Inc. Stand 04.10.2022)</p>
Feature	<p>Ein Feature ist ein Service, der ein Stakeholder-Bedürfnis erfüllt. Jedes Feature enthält eine Nutzenhypothese und Akzeptanzkriterien und wird nach Bedarf dimensioniert oder aufgeteilt, um von einem einzelnen Agile Release Train (ART) in einem Programminkrement (PI) bereitgestellt zu werden. Eine Funktion ist ein Lösungsverhalten auf höherer Ebene, das sich in der Regel über mehrere ARTs erstreckt. Funktionen werden dimensioniert und in mehrere Features aufgeteilt, um ihre Implementierung in einem einzelnen PI zu erleichtern. (© Scaled Agile, Inc., Stand 03.10.2022)</p>
HERMES	<p>eCH-0054: HERMES Projektmanagement-Methode</p> <p>HERMES ist die Projektmanagement-Methode für Informatik, Dienstleistung, Service und Geschäftsorganisationen und wurde von der schweizerischen Bundesverwaltung entwickelt. Die Methode steht als offener Standard vom Verein eCH allen zur Verfügung.</p>
Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)	<p>Mit dem neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) wurde die Steuerung der Bundesverwaltung mit einfachen und pragmatischen Mitteln gezielt weiterentwickelt. Als neue oder veränderte Steuerungsinstrumente kommt bspw. der Voranschlag mit einem integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) zum Einsatz.</p> <p>Damit kann das Parlament neben der Kenntnisnahme des gesamten Finanzplans dem Bundesrat bei Bedarf gezielte Aufträge für die Änderung des Finanzplans erteilen. Der Bundesrat erfüllt diese Aufträge in der Regel mit dem nächsten Voranschlag mit IAFP (Art. 143 Abs. 4 ParlG).</p>

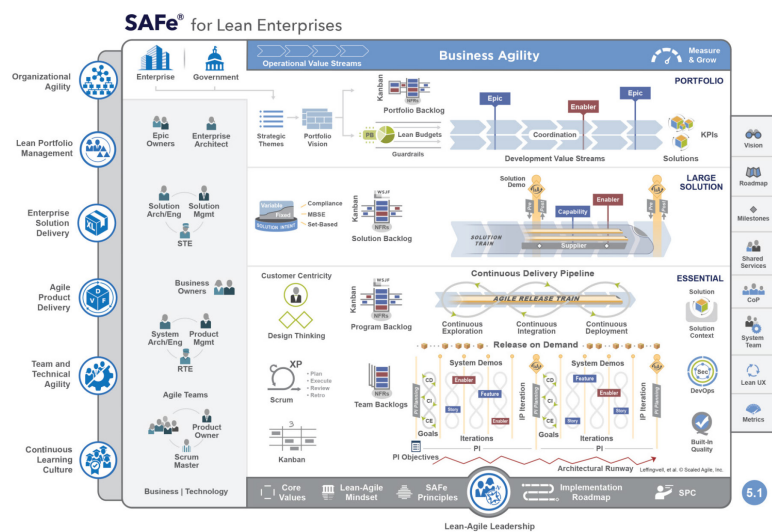
Internes Kontrollsystem (IKS)	Gemäss Art. 39 FHG trifft der Bundesrat die notwendigen Massnahmen, um u. a. das Vermögen des Bundes zu schützen und die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen. Das IKS ist nach Art. 36 FHV eine dieser Massnahmen. Es umfasst geeignete regulatorische, organisatorische sowie technische Kontrollmassnahmen zur Bewirtschaftung dieser Risiken.
Leistungswertanalyse	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 26.09.2022)
NCTS	Das IT-System NCTS (Neues Computerisiertes Transitsystem) wird hauptsächlich für die Abwicklung des gemeinsamen Versandverfahren gVV sowie das nationale Transitverfahren (nTV) verwendet. Das IT-System NCTS beruht auf dem Austausch elektronischer Nachrichten zwischen Wirtschaftsbeteiligten, nationalen und internationalen Zollstellen sowie der EU. Damit die Meldungen national und international ausgetauscht werden können, müssen sowohl verfahrensmässige als auch technische Richtlinien eingehalten werden. (Internetseite des BAZG, Stand 04.10.2022)
Program Increment	Ein Program Increment (PI) ist eine Zeitbox, in der ein Agile Release Train (ART) inkrementellen Wert in Form von funktionierender, getesteter Software und Systemen liefert. PIs sind in der Regel 8–12 Wochen lang. Das häufigste Muster für einen PI sind vier Entwicklungsiterationen, gefolgt von einer Innovation and Planning (IP) Iteration. (© Scaled Agile, Inc., Stand 06.10.2022)
Product Owner	Der Product Owner ist für die Eigenschaften und den wirtschaftlichen Erfolg des Produkts verantwortlich. Er gestaltet das Produkt mit dem Ziel, seinen Nutzen zu maximieren. Der Nutzen könnte sich beispielsweise am Umsatz des Unternehmens orientieren. Er erstellt, priorisiert und erläutert die zu entwickelnden Produkteigenschaften. Nach einem Entwicklungsschritt urteilt er darüber, welche Eigenschaften am Ende fertiggestellt wurden. Ihm allein obliegt die Entscheidung über das Produkt, seine Eigenschaften und die Reihenfolge der Implementierung. So balanciert er Eigenschaften, Auslieferungszeitpunkte und Kosten. (Wikipedia, Stand 02.08.2022)
QRM	Der Qualitäts- und Risikomanager unterstützt den Auftraggeber mit einer unabhängigen Beurteilung des Projekts. Er gibt Empfehlungen für Massnahmen zur Erreichung der Projektziele ab.

Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Die RFA ist ein Instrument zur Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes. Sie dient dazu, den Regulierungsbedarf, alternative Handlungsoptionen, die erwarteten Auswirkungen und die Vollzugstauglichkeit systematisch zu untersuchen. Die Erkenntnisse aus den Analysen können einen erheblichen Beitrag zu guten und faktenbasierten Entscheidungsgrundlagen und einer besseren Rechtsetzung leisten. (Website SECO, www.seco.admin.ch)

SAFe

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



(© Scaled Agile, Inc., www.scaledagileframework.com, Stand 26.09.2022)

Sandbox

«Sandboxes» sind kleinere Piloten in einzelnen Kantonen respektive einzelnen Gerichten oder Staatsanwaltschaften, mit denen die Benutzerfreundlichkeit, die Gesetzeskonformität, die technische Machbarkeit und die administrativen Prozesse der zukünftigen Anwendungen schon zu einem frühen Zeitpunkt getestet werden können. Die Anwendungen haben zu diesem Zeitpunkt eingeschränkte Funktionalitäten. Die «Sandboxes» tragen wesentlich dazu bei, das Projektrisiko zu minimieren. Bei diesen Tests ist der Einbezug der künftigen Benutzerinnen und Benutzer der Plattform von grosser Bedeutung. Sie sollen ihre Erfahrungen und ihr Expertenwissen einbringen und ihre Bedürfnisse an die künftige Plattform formulieren. (Website Projekt Justitia 4.0, www.justitia40.ch, Stand 03.10.2022)

SCRUM	Scrum ist ein Vorgehensmodell des Projekt- und Produktmanagements, insbesondere zur agilen Softwareentwicklung. Es wurde in der Softwaretechnik entwickelt, ist aber davon unabhängig. Scrum wird inzwischen in vielen anderen Bereichen eingesetzt. Es ist eine Umsetzung von Lean Development für das Projektmanagement. (Wikipedia, Stand 26.09.2022)
(User) 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 26.09.2022)

Anhang 6: Empfehlungscontrolling

Empfehlung	Umsetzungsstand
<p>Nr. 19399.001 (Prio 1)</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>Umgesetzt, siehe Kapitel 2.5</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>Umgesetzt, siehe Kapitel 2.5</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>Umgesetzt, siehe Kapitel 2.1 und 2.4</p>

Nr. 20287.001 (Prio A)

In Umsetzung, siehe Kapitel 3.2

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.

Nr. 20287.002 (Prio 1)

In Umsetzung, siehe Kapitel 2.3

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.
